

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

La recherche de l'équilibre budgétaire en France depuis 1930

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Thèse présentée en Décembre 1939

PAR

J. M. MAGNÉ

Licencié ès-Lettres

Président : M. le Professeur NOGARO

*Thèse dispensée de la soutenance en exécution des dispositions prises
par M. le Ministre de l'Education Nationale
en faveur des étudiants rappelés sous les drapeaux*

PARIS

LES ÉDITIONS DOMAT-MONTCHRESTIEN

F. LOVITON & C^{ie}

158-160, Rue Saint-Jacques

1939

THÈSE
POUR LE DOCTORAT

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

La recherche de l'équilibre budgétaire en France depuis 1930

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Thèse présentée en Décembre 1939

PAR

J. M. MAGNÉ

Licencié ès-Lettres

Président : M. le Professeur NOGARO

*Thèse dispensée de la soutenance en exécution des dispositions prises
par M. le Ministre de l'Education Nationale
en faveur des étudiants rappelés sous les drapeaux*

PARIS

LES ÉDITIONS DOMAT-MONTCHRESTIEN

F. LOVITON & C^{ie}

158-160, Rue Saint-Jacques

1939



INTRODUCTION

Il faut préciser en premier lieu ce que l'on doit entendre par équilibre budgétaire. Une telle définition est difficile à établir car la notion même de l'équilibre est susceptible de plusieurs interprétations.

D'après une première opinion, l'équilibre du budget de l'Etat serait réalisé quand ses recettes *normales* couvrent exactement *toutes* ses dépenses, de quelque ordre et nature qu'elles soient. Dans cette hypothèse les recettes *normales* sont celles qui résultent soit d'un prélèvement sur le revenu national au moyen de l'impôt, soit des bénéfices que l'Etat tire de la gestion de certains services industriels ou commerciaux (1).

Une deuxième théorie, faisant une distinction parmi les dépenses publiques admet que les ressources normales de l'Etat ne doivent couvrir que les seules dépenses d'entretien, c'est-à-dire celles qui se renouvellent automatiquement chaque année, comme les traitements des fonctionnaires, les crédits pour l'alimentation des troupes, les arrrages de la Dette, les frais de réparation des bâtiments publics, etc, etc... Et ainsi s'opposent deux ordres de dépenses : celles dites « d'entretien » et celles dites « de premier établissement ». Ce dernier terme est lui-même assez élastique ; l'histoire budgétaire des années 1936-1939 le montrera. Cependant d'une manière générale, on peut désigner par dépenses de premier établissement, toutes immobilisations définitives et non périodiques des deniers publics. L'Etat, comme une entreprise privée, ajoute-t-on, doit renouveler le matériel et l'outillage du Pays. Pour ce faire, il est normal qu'il recoure non à l'impôt, mais à l'emprunt. Par émissions de titres, il prélèvera les sommes nécessaires sur l'Epargne Nationale, dans les mêmes conditions qu'une

(1) Revenus du domaine ou monopoles par exemple.

Société privée qui augmenterait son capital ou émettrait des obligations. L'histoire des premières années de la 3^e République offre une illustration remarquable de ce raisonnement : c'est en effet par l'émission d'emprunts (1) dont le produit ressortait à un budget extraordinaire, que l'Etat à financé le développement du réseau ferré national.

En résumé, de quelques motifs que se couvrent ces différentes opinions, il est possible d'affirmer que, si la première préconise la recherche de l'équilibre *réel* du budget, la deuxième se réduit à la poursuite d'un équilibre strictement *relatif*. La recherche de l'équilibre réel longtemps défendue par la tradition et l'orthodoxie financière, devait, à la suite des difficultés qui ont caractérisé le budget depuis 1930, être peu à peu abandonnée.

Depuis 1927, en effet, les Pouvoirs Publics avaient pris l'habitude d'extraire certaines dépenses du budget général et de les mettre à la charge de la Trésorerie. Tant que l'état de celle-ci fut prospère, tant que les rentrées d'impôt procurèrent de larges disponibilités au Trésor, ce procédé sembla sans inconvénient, surtout que les dérogations apportées à l'unité budgétaire étaient relativement faibles.

Les difficultés financières commencèrent dès 1930. Elles étaient le résultat, comme on le verra plus loin, à la fois d'erreurs de gestion et de l'existence d'une crise économique de particulière importance.

Les Pouvoirs Publics ne se résignèrent pas à tenter les compressions de crédit et l'effort de fiscalité suffisants qui eussent permis un strict ajustement des dépenses aux recettes.

Force était donc de recourir à l'emprunt. Mais comme il était malaisé d'en user sans reconnaître ouvertement la présence d'un déficit, on transféra à un compte spécial, un certain nombre de dépenses se rapportant à la Défense Nationale et aux Grands Travaux : ce budget extraordinaire — car c'en était un — devait être alimenté par l'emprunt. La justification de cette création était le caractère de

(1) Plan Freycinet.

« dépenses de premier établissement » que revêtaient les divers chapitres du nouveau compte.

Dans la pratique, il n'en fut pas toujours ainsi, et ce dernier devait bientôt avoir à supporter la charge de nombreuses dépenses dont le caractère de premier établissement était plus que douteux. Il est d'ailleurs à noter, que malgré le soulagement considérable que cette mesure apporta à l'équilibre du budget ordinaire, celui-ci devait néanmoins continuer à se solder par des déficits accrus. Mais ce n'est pas là la critique la plus forte que l'on puisse adresser à cette conception quasi-révolutionnaire de l'organisation des masses budgétaires. C'est le principe même de la dualité budgétaire (1) qui est éminemment critiquable. Dédoubler en effet le document comptable qui résume les opérations financières de l'Etat, c'est par là même en minimiser la valeur, le volume et les résultats. Certes on conçoit parfaitement que certaines dépenses soient par leur nature justifiables d'un financement par l'Epargne Nationale. Mais avant de les engager, l'Etat devrait s'assurer :

1° que ces dépenses soient génératrices de travaux économiquement « productifs »,

2° que les bénéfices réalisés soient suffisants pour rémunérer les capitaux empruntés.

Un particulier, avant d'emprunter, fera nécessairement ce calcul, sinon, l'opération se soldera finalement par une perte. Mais l'Etat tire de son caractère de puissance publique, non seulement le pouvoir d'évincer les concurrents sur le marché monétaire par l'appât d'intérêts élevés, mais surtout celui d'imposer aux contribuables, sur qui retombera en définitive le poids des arrérages et de l'amortissement, des sacrifices disproportionnés avec les avantages que la nation

(1) On laissera de côté le plus souvent, au cours de cette étude, les budgets annexes. Leur existence en effet n'est critiquable qu'au seul point de vue de l'*Universalité* et non de l'*Unité* budgétaire, puisque de toute façon leur solde soit positif, soit négatif, s'inscrit au budget général.

retirera des travaux entrepris. C'est là, notamment, le reproche essentiel que l'on peut adresser aux différents programmes de grands travaux que ces dernières années ont vu apparaître.

En ce qui concerne les travaux nécessités par la Défense Nationale, on s'accorde en général pour dire que, quelque soit leur prix de revient (1), ils sont nécessaires. Mais ce n'est pas une raison suffisante d'abord pour les couvrir *uniquement* par un appel au Crédit, et ensuite pour les retrancher du Budget Général, car de ce fait les chiffres de celui-ci deviennent vains et la notion d'équilibre est sans valeur.

Le débat, au reste, demeure ouvert entre ces deux conceptions d'équilibre réel et relatif. Il est d'ailleurs probable que, sans les difficultés économiques de ces dernières années, la question serait restée un problème d'école sans application pratique. Les pouvoirs publics en effet ne se résignèrent à créer un budget extraordinaire qu'après avoir tenté de pallier le désordre financier par d'autres moyens. Pendant une période d'attente qui va de 1930 à 1932, ne croyant pas à la durée de la dépression économique, Parlement et Gouvernement ne firent rien pour prévenir le déséquilibre grandissant des recettes et des dépenses de l'Etat. De 1932 à 1936, on crut éliminer définitivement le déficit, en procédant à une déflation progressive des dépenses. Ces mesures furent insuffisantes. Leur échec conduisit en 1936 à essayer l'expérience inverse, c'est-à-dire l'inflation budgétaire doublée dans la suite d'inflation monétaire.

L'emploi de tels procédés d'une part, les dispendieuses nécessités de la Défense Nationale de l'autre, devaient conduire presque fatalement au déficit. Dans l'impossibilité où il était de le réduire, le Gouvernement essaya de l'atténuer et dans cette intention, il proposa de récapituler dans un compte hors budget une masse de dépenses qu'il estimait devoir être, par leur nature, financées par l'emprunt.

(1) Au sens économique du mot.

L'équilibre pur et simple étant ainsi abandonné, il espérait par cet artifice atteindre au moins l'équilibre relatif, c'est-à-dire une sensible équivalence des chiffres de recettes et de dépenses du budget ordinaire. Cette nouvelle orientation financière se termina par un échec encore plus net que celui qui avait caractérisé la déflation.

Mais lorsque par contre-coup en juillet 1937, l'assainissement financier fut de nouveau poursuivi au moyen de compressions de dépenses et d'un recours à la fiscalité, le budget extraordinaire n'en fût pas moins conservé. Il grandit même de volume, puisqu'il passa de 14 milliards en 1936 à 25 milliards en 1939. Devant une situation économique, sinon plus mauvaise, du moins étale, devant un gonflement inusité des dépenses militaires, il parut impossible d'éviter la présence d'un budget extraordinaire, et c'est ainsi que la notion d'Equilibre budgétaire réel, a été peu à peu remplacée par celle d'Equilibre relatif.

C'est l'histoire de ces quelques années, et celle de l'évolution actuelle de la technique budgétaire que nous avons voulu retracer.

PREMIÈRE PARTIE

La politique de facilité

CHAPITRE I

Les derniers signes de la prospérité

LE PROJET DE BUDGET DE L'EXERCICE 1930-1931

Lorsque au mois de mars 1929, le Ministre des Finances déposa sur le Bureau de la Chambre, le projet de Budget général de l'exercice 1930, les finances de l'Etat étaient prospères. Comme devait le dire quelques mois plus tard le Rapporteur Général du Budget dans son exposé à la Chambre, « la situation est claire, le budget bien équilibré, la trésorerie abondamment pourvue » (1). Depuis 1927 en effet des plus-values considérables sur les évaluations budgétaires en recettes se produisaient ; en particulier à la date du 4 juillet 1929, les recouvrements avaient dépassé de la somme considérable de 4. 438 millions les évaluations correspondantes de la loi des finances de l'exercice en cours (2).

D'autre part, le bilan de la Banque de France du 11 octobre 1929, laissait apparaître un solde créditeur au profit du Trésor de 6. 460 millions ; si l'on ajoute à cette somme les avoirs en devises possédés en propre par le Trésor, c'est environ 10 milliards de francs qu'atteignent en juillet 1929 les disponibilités de l'Etat.

Une telle situation ne devait pas seulement inviter le Parlement à pratiquer une politique dépensière dans l'élaboration du budget 1930. Elle l'incita aussi et surtout, à pratiquer une politique de dégrèvements fiscaux. Les rapports généraux sur le budget des Commissions des finances

(1) Rapport général à la Chambre sur le budget de l'exercice 1930. Documents parlementaires : session extraordinaire 1929, annexe N° 2245, page 70.

(2) *Idem*, page 72.

du Sénat et de la Chambre insistent fortement sur la nécessité d'alléger le contribuable des charges fiscales, que le redressement financier de 1926 avait exigées et qui, autrefois indispensables, semblaient aujourd'hui inopportunes.

Augmenter les dépenses et diminuer les impôts, ne semblèrent donc pas deux propositions contradictoires à la Commission des Finances de la Chambre et à son Rapporteur, et les plus values considérables que le Gouvernement publiait avec des retards significatifs, retards dont le Rapporteur Général au Budget à la Chambre s'indignait avec amertume (1), formaient le meilleur argument en faveur de leur thèse.

Bien que le Gouvernement représenté par le Ministre des Finances, M. Henry Chéron, ne niât pas les plus-values constatées et même en fît état dans le projet de budget déposé, il n'entendait pas, disait-il, s'écarter « des règles prudentes qui sont traditionnellement suivies pour la prévision des recettes » (2).

Ainsi donc l'essentiel des divergences de vues qui vont naître au sujet de l'établissement du budget de 1930, va se trouver résumé dans la manière d'apprécier le montant des recettes prévues, c'est-à-dire plus exactement dans la méthode technique envisagée pour établir ses prévisions.

Les méthodes, dont les protagonistes vont s'affronter au cours des débats, sont au nombre de deux.

Une première consiste à prendre pour base des prévisions de recettes, les recouvrements effectifs de l'année précédant celle au cours de laquelle le budget est établi, autrement dit le budget de 1930 préparé en 1929 aura ses recettes (au moins pour les 2/3) basées sur les produits réellement encaissés en 1928. C'est la méthode dite de la « pénultième ».

(1) Rapport général à la Chambre sur le budget de l'exercice 1930. Documents parlementaires : session extraordinaire 1929, annexe N° 2245, page 70.

(2) Projet de loi portant fixation du budget général de l'exercice 1930 : session ordinaire. Doc. parlement. Chambre, annexe N° 1585, par. 6.

Une deuxième méthode se contente d'évaluer les recettes directement d'après les tout derniers renseignements que l'Administration a en sa possession, en particulier des états de recouvrements publiés chaque mois au Journal Officiel.

Bien qu'en l'espèce les deux procédés aboutissent à des prévisions nettement supérieures à celles du budget précédent, la méthode classique de la pénultième avait néanmoins la préférence de l'Administration et du Gouvernement, car elle minimisait les recettes et par suite offrait toutes garanties sur une rupture possible d'équilibre du budget.

Les débats vont donc porter essentiellement sur le problème de la pénultième, qui forme ainsi une question préjudicielle à celle plus ample des dégrèvements.

*
* *

Le projet que le Gouvernement déposa le 28 mars 1930, dès l'ouverture de la session ordinaire était dans la ligne de la plus pure orthodoxie financière. Rajustements, Economies, pas d'Impôts nouveaux, tel était la maxime qui se dégagait de l'exposé des motifs du projet (1), et qui tendait principalement à assurer l'équilibre du budget. Cependant, prévoyant la résistance probable du Parlement, le Ministre mettait l'accent sur les quelques dérogations qu'il apportait à ce rigide programme.

En effet, bien que le Gouvernement eut manifesté son intention d'effectuer l'évaluation des recettes par le moyen traditionnel de la pénultième, bien qu'il eut rejeté tout impôt nouveau, bien qu'il eut proscrit toute dépense nouvelle non justifiée et tous dégrèvements exagérés comme susceptibles d'entraîner une rupture d'équilibre, il se crut obligé, et il le faisait avec une bonne grâce qu'il voulait

(1) Projet de loi portant fixation du budget général de l'exercice 1930. Session ordinaire. Documents parlementaires, Chambre, annexe N° 1585, par. 1^{er}.

qu'on crût spontanée, d'adopter des correctifs : l'évaluation directe fut admise en partie, une légère augmentation d'assiette de l'impôt, baptisée réajustement, fut adoptée, de nouvelles ressources nécessitées par l'extension des services furent demandées ; enfin certains dégrèvements et atténuations de charges fiscales étaient admises.

Sur la question des recettes, le Ministre consentait à étendre le procédé d'évaluation directe, à deux taxes autrefois estimées au moyen de la pénultième : la taxe sur le chiffre d'affaires et l'impôt sur le revenu des valeurs mobilières. Ces deux taxes venaient en effet en tête parmi l'ensemble des revenus publics pour les plus-values constatées par rapport à 1928 (1).

Dans son exposé des motifs, le Ministre prétendait avoir fait tous ses efforts pour comprimer les demandes de crédits des divers Départements ministériels. Il se félicitait d'avoir ramené de 6.000 à 3.600 millions leurs demandes d'augmentation et ainsi pensait « marquer (sa) volonté de ne pas laisser s'accroître indéfiniment le volume des dépenses publiques » (2).

Malgré cela, il affirmait nécessaires certains suppléments de crédits que l'on peut ranger sous les rubriques suivantes :

Mutilés et retraités	990 millions
Fonctionnaires	700 «
Dépenses civiles	1.102 «
Dépenses militaires	1.008 «
Total	3.800 «

(1) Respectivement 287 et 361 millions pour les huit premiers mois de 1929 (États mensuels de recouvrement 1929).

(2) Projet de loi portant fixation du budget général de l'exercice 1930.

Si l'on déduit de ce chiffre, la somme de 500 millions obtenue par une réduction des crédits de la Dette publique (1), c'est d'une somme de 3.300 millions que le budget des dépenses de 1930 dépassait celui de 1929 (2).

D'autre part, le projet de budget contenait quelques impôts supplémentaires ou aménagements qui dans l'ensemble devaient apporter une somme de 28 millions à la masse des recettes (3). C'était peu, et le titre de remaniements conviendrait mieux à ces mesures que celui d'impôts nouveaux. Cependant, si le budget général conservait ses bases d'imposition sensiblement identiques à celles du budget de 1929, il n'en allait pas de même du budget annexe des P. T. T. qui pour être moins en évidence, n'en réclamait par moins 171.353.000 fr. de plus, somme obtenue par un relèvement des tarifs postaux (4).

Enfin, le Gouvernement se félicitait de proposer au Parlement un dégrèvement de 1 milliard et demi, et encore avait-il soin de le présenter comme un « premier programme », ne voulant sans doute pas que le contribuable et les représentants mettent en doute ses généreuses intentions. Ce milliard et demi s'analyse comme suit (2) :

Impôts sur les Revenus	274 millions
Droits successoraux	423 »
Transactions immobilières	311 »
Valeurs mobilières	162 »
Contributions Indirectes	354 »
Total	1.524 »

(1) Rapport général de M. Palmade (Finances) à la Chambre.

(2) Voici les chiffres des dépenses dans les divers budgets votés depuis 1927, tels qu'ils ressortent des diverses lois des finances. 1927 : 39.541 millions. 1928 : 42.445 millions. 1929 : 45.336 millions. 1930 : 50.398 millions (chiffre définitif).

(3) Rapport général 1930 de la Chambre, *op. cit.*, page 73.

(4) Loi des finances 1929 et 1930 : J. O. du 31/12/28 et du 17/8/30.

Sur ces 1524 millions, 1006 seulement sont supportés par le budget général ; le surplus sera prélevé sur les ressources de la Caisse autonome d'amortissement.

Assurer aux petits contribuables chargés de famille certains avantages particulièrement justifiés, telle avait été l'idée directrice du projet de budget dans l'organisation de ces dégrèvements.

Malgré l'importance relativement faible, eu égard aux 48 milliards que représentait le budget, que ces modifications entraînaient par rapport aux exercices antérieurs, elles n'en affectaient pas moins gravement l'équilibre du budget.

Et pour que, en face de 48.722 millions de recettes, le Gouvernement pût inscrire 48.665 millions de dépense, il fallait que les évaluations de recettes fussent modifiées par rapport au dernier budget. Il faut donc examiner comment le projet déposé par le Gouvernement, malgré les dépenses nouvelles, malgré les dégrèvements projetés, entendait assurer l'équilibre du budget.

*
**

Les Recettes peuvent se diviser en deux masses. Une première comprend la série des rubriques suivantes et son produit est traditionnellement estimé par évaluation directe :

Contributions directes et taxes assimilées	9.802 millions
Taxe sur les revenus des valeurs mobilières	3.622 »
Taxe sur le Chiffre d'affaires	9.754 »
Exploitations industrielles de l'Etat	.107 »
Produits divers et recettes d'ordre	4.567 »
Produits recouvrables en Algérie	23 »
Total	27.875 »

Une deuxième catégorie comprend les produits recouverts par les régies des Indirectes, de l'Enregistrement et des Douanes ainsi que ceux des Monopoles et du Domaine. Ces divers revenus sont évalués au moyen de la pénultième

et se montaient à 20.593 millions. Si l'on ajoute à ces deux rubriques 250 millions de ressources exceptionnelles, on obtient une somme de 48.722 millions comme prévisions de recettes, ce qui laisse un excédent de 56 millions environ (1).

Le total des recettes dépassait de 3.291 millions celui du budget de 1929 et à 9 millions près couvrait la masse des dépenses nouvelles (3.300 millions), que le Gouvernement estimait indispensables pour des raisons de solidarité sociale, de sécurité ou de reconstruction économique (2). C'est en suivant les méthodes classiques de prévisions de recettes, c'est-à-dire le système de la pénultième pour les Contributions Indirectes, le système de l'évaluation directe pour les Contributions Directes, que le Gouvernement pensait établir l'équilibre du budget général. Aux 3 milliards de dépenses nouvelles, il opposait les 3 milliards supplémentaires de recettes qu'il escomptait de l'exercice 1930 par suite du développement de la matière imposable. Il restait cependant à trouver des ressources pour effectuer les dégrèvements réclamés par l'opinion publique, et dont le Ministre avait fixé le montant à 1.006 millions pour le budget général. En effet, sans la diminution de recettes appréciables que constituait le dégrèvement envisagé et *indépendamment de toute mesure nouvelle*, les recettes de l'exercice 1930 évaluées d'après les méthodes normales auraient atteint 48.910 millions, comme l'établit avec détails le rapporteur général de la Commission des Finances de la Chambre. Mis en regard des 48.666 millions de dépenses, y compris les dépenses nouvelles, ce chiffre ne laissait qu'un excédent de 244 millions et, bien que le Gouvernement ne désirât pas étendre les dégrèvements au delà des possibilités budgétaires, il se rendait compte que des atténuations de charges fiscales limitées au maximum à 244 millions, seraient jugées insuffisantes. Il fallait donc trouver

(1) Rapport général au Sénat sur le budget de l'exercice 1930 : session ordinaire 1930, annexe N° 110, page 148.

(2) Cf. pages 16 et 17.

les ressources pour assurer l'intégralité du dégrèvement de 1006 millions, c'est-à-dire : $1006 - 244 = 762$ millions. Deux solutions s'offraient alors : ou augmenter les bases d'imposition, ou bien chercher dans une autre méthode les moyens d'estimer de façon plus optimiste les recouvrements escomptés pour l'exercice 1930, puisque ceux-ci paraissaient dépasser les prévisions basées sur les calculs traditionnels. Il semblait contradictoire d'employer la première solution qui aurait consisté à reprendre d'un côté ce que l'on donnait de l'autre. La seconde s'imposait donc, et malgré son attachement à des usages consacrés par une longue pratique financière, le Gouvernement se résigna à changer le mode d'évaluation des deux impôts du chiffre d'affaires et des revenus des valeurs mobilières. Leur appliquant la méthode d'évaluation directe, il obtint ainsi un recouvrement présumé supérieur de 800 millions (1) à celui qu'aurait donné le système de la pénultième. C'était là une dérogation indéniable, bien que modeste et faite sans enthousiasme (2), aux règles jusqu'alors suivies par l'Administration. La Commission des Finances la jugera cependant insuffisante. Quoiqu'il en soit, le projet de budget se présentait en définitive balancé comme suit :

Dépenses :	48.665 millions
Recettes :	48.722 »

Ainsi, bien que la marge excédentaire du projet de budget fût faible en considération des crédits supplémentaires qui ne manqueraient pas d'être votés en cours d'exercice, par suite de la prudence qui avait présidé aux évaluations de recettes, il ressortait que l'équilibre était assuré. On pouvait même prédire que des plus values importantes ne tarderaient pas à se manifester et iraient ainsi grossir le compte courant du Trésor à la Banque de France.

(1) Cf. page 18.

(2) Projet de loi portant fixation du budget général 1930, *op. cit.*, page 593 (exposé des motifs).

Cependant, si une surestimation des recettes est plus dangereuse pour l'équilibre d'un budget que leur sous-estimation, il apparut à la Commission des Finances de la Chambre que la présence d'un excédent, inemployé bien que certain, était un danger et une charge inutile. Un danger, car à chaque nouvelle loi des finances ou, en cours d'exercice, il incitait à des dépenses accrues et pas toujours justifiées ; une charge inutile, car il imposait aux contribuables des sacrifices que la situation économique et monétaire ne paraissait plus justifier.

Enfin puisque l'excédent avait le caractère d'une quasi-certitude, il valait mieux en faire état directement dans les prévisions budgétaires, et ainsi les sommes nouvelles portées en recettes pourraient permettre des dégrèvements plus substantiels que ceux timidement ébauchés par le projet de budget. Telle fut l'argumentation de base, que le rapporteur général du budget de la Commission des Finances de la Chambre développa au cours de son exposé dont nous devons maintenant analyser les dispositions.

*
* *

L'OPPOSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES DE LA CHAMBRE

Dans son rapport, M. de Chappedelaine, après avoir analysé le projet de budget, groupait sous trois chefs principaux les critiques que, au nom de la Commission des Finances de la Chambre, il adressait au Gouvernement : il reprochait au projet, de minimiser les plus-values à venir, de laisser inemployées au Trésor les disponibilités ainsi obtenues, enfin de fonder trop d'espoir sur le paiement des indemnités de guerre. Puis le rapporteur général, proposait un projet retouché sur la base de ces critiques, et faisant place à de plus larges dégrèvements.

Il a été déjà fait allusion au premier grief formulé par le rapporteur général. Rappelant que les plus-values budgétaires sur les évaluations ont atteint 24.44 % au cours du

deuxième trimestre 1929 (1), il notait en regard la hausse constante de l'indice du coût de la vie, et concluait du synchronisme entre ces deux phénomènes, au caractère fâcheux que l'excès de la fiscalité avait sur le coût de l'existence. Il s'étonnait ensuite que les plus-values amassées par le Trésor ne profitassent pas à l'économie française, en compensation du sacrifice qu'elles lui imposaient. Il jugeait également la somme de 9.292 millions affectée à l'amortissement de la dette comme trop considérable pour un pays surimposé (c'est-à-dire environ 1/5 des masses budgétaires). La situation selon lui « pléthorique » du Trésor ne correspondait à aucune nécessité ni intérieure ni extérieure (2) et cette thésaurisation pouvait être considérée comme une cause de déficit de notre balance commerciale.

En conclusion, il mettait en lumière « la nécessité primordiale et immédiate d'entreprendre... une œuvre de dégrèvement ».

Prévenant l'objection que cette politique pourrait entraîner à des dépenses nouvelles et aussi troubler l'équilibre du budget, il prétendait avoir trouvé dans les économies provenant de l'amortissement régulier de la dette, la contre-partie des charges supplémentaires qui se révéleront.

Enfin examinant le chapitre des recettes du projet de budget, il indiquait l'espoir que le Gouvernement fondait sur la rentrée intégrale des indemnités dues par l'Allemagne et qui alimentaient le budget à concurrence de 1 milliard. Il estimait que le plan Young, prochainement substitué au plan Dawes, n'apporterait plus qu'une ressource de 200 millions au budget général au lieu du milliard escompté, ce qui amènerait un déficit de 800 millions.

Ayant terminé la critique du projet gouvernemental, il exposait les décisions que la Commission des Finances proposerait à la Chambre d'adopter.

(1) Rapport général 1930 Chambre, *op. cit.*, page 74.

(2) *Id.*, page 75 et suiv.

Le rapporteur précisait d'abord les dépenses. Le Gouvernement ayant, postérieurement au dépôt du projet de budget, proposé les modifications suivantes :

Dépenses nouvelles :	en plus	464 millions
Economies	en moins	167 »

Ces changements augmentaient de 317 millions le chiffre des dépenses qui était porté ainsi à 48.983 millions, au lieu de 48.666 millions. La raison des crédits nouveaux était la récente évacuation de la Rhénanie ; quant aux économies, elles étaient le résultat, d'une part d'un abattement sur les frais de trésorerie (46 millions), d'autre part d'une réduction de l'évaluation des arrérages de rente perpétuelle (1).

Sur ces chiffres, la Commission procéda à diverses réductions (293 millions) et augmentations de crédits (211), ce qui laissait un solde négatif de 82 millions. C'est donc en définitive à un budget de dépenses de 48.901 millions (48.983 — 82), soit 235 millions de dépenses nouvelles sur le projet primitif, que la Commission s'est définitivement arrêtée. Il est donc intéressant, le chiffre des dépenses fixé, de rechercher comment en face du projet gouvernemental, la Commission a de son côté poursuivi la recherche de l'équilibre. Car l'évaluation des recettes faites par la Commission se trouve différente de celle du Gouvernement. Celle-ci est en effet d'avis qu'on ne saurait attendre plus de 200 millions des versements allemands au lieu de 800 prévus. Elle note cependant, en revanche que, par suite de l'évacuation de la Rhénanie, le budget général va se trouver désormais bénéficier de 370 millions, autrefois inscrits hors budget à un compte spécial et destiné à « l'entretien des troupes d'occupation en pays étranger » (2).

(1) Conséquence de la loi du 30 décembre 1929.

(2) Loi portant fixation du budget général de l'exercice 1930-1931, art. 109 et annexe D. J. O. 17 avril 1930.

Le chapitre des recettes se trouve donc modifié comme suit :

En plus : libération du compte spécial	370 millions
En moins : nouvelle évaluation des versements allemands	800 millions
En moins : dépenses nouvelles	235 »
	1.035 »

c'est-à-dire perte sèche pour l'équilibre : $1035 - 370 = 665$ millions.

D'autre part depuis le dépôt du projet de budget en mars 1929, la Chambre avait voté, par la loi du 31 juillet 1929, une série de dégrèvements divers (au total 996 millions) qui absorbaient à 10 millions près, la marge de 1.006 millions que le Gouvernement s'était réservée pour procéder lui-même à des atténuations fiscales (1).

En définitive, non seulement le budget tel que le présentait le Gouvernement n'offrait plus aucun disponible pour procéder à de nouveaux dégrèvements, mais encore l'équilibre budgétaire était compromis par le fait de dépenses nouvelles et de la substitution du plan Young au plan Dawes à concurrence de 666 millions.

La Commission se trouve alors placée devant le problème de l'équilibre et, pour le résoudre, elle propose à la Chambre d'augmenter les évaluations de recettes de manière à assurer d'une part de nouveaux dégrèvements et d'autre part à couvrir le déficit envisagé.

Dans un long exposé, le rapporteur général fait le procès détaillé du système d'évaluation de la pénultième. Au lieu d'établir les recouvrements de 1930 sur les 12 mois de 1928, il propose de les baser sur *les derniers douze mois connus*. En utilisant ce procédé, et compte tenu des modifications de recettes que l'évacuation de la Rhénanie d'une part et d'autre part l'application prochaine du plan Dawes,

(1) Cf. p. 19.

entraînaient, le Rapporteur prétendait fixer à 50.024 millions les recettes de l'exercice 1930. Mis en regard des 48.902 millions de dépenses auxquelles la Commission s'était définitivement arrêtée, il subsistait ainsi une marge réelle de 1122 millions (1). Malgré l'importance de ce chiffre, le rapporteur estime qu'il est encore insuffisant pour procéder « à l'élaboration d'un programme fiscal de plus large envergure que celui qui nous était proposé ». Aussi envisageait-il deux mesures complémentaires pour créer un excédent qui satisfasse les désirs du contribuable. En premier lieu, s'autorisant de l'aisance de la Trésorerie (10 milliards de francs) il proposait d'imputer sur les ressources de celle-ci les réparations des régions libérées, ce qui aurait eu pour conséquence d'amener un disponible de 1.350 millions au budget général (2).

Ensuite, faisant remarquer l'excédent des ressources de la Caisse Autonome sur sa dotation constitutionnelle, il invitait la Chambre à diminuer les taxes successorales, ce qui aboutissait à un dégrèvement de 1 milliard au profit du contribuable et au détriment de la Caisse.

Le rapporteur dressait enfin le tableau des ressources disponibles pour effectuer des dégrèvements.

Ressources venant d'une nouvelle imputation des réparations	1.350 millions
Ressources venant d'une diminution en recettes de la Caisse Autonome	1.000 »
Excédent du budget proposé	1.122 »
	3.472 »

Tel était le montant des dégrèvements dont le rapporteur voulait faire bénéficier le pays pour l'année 1930 (3).

(1) Rapport général 1930, Chambre, *op. cit.*, p. 86-87.

(2) Les crédits pour les réparations à effectuer aux régions libérées étaient eux-mêmes couverts par un chapitre de l'indemnité allemande. L'opération proposée aurait donc simplement viré ces crédits aux ressources générales du budget.

(3) Pour l'année 1930 il fallait y ajouter ceux établis par la loi du 31 juillet 1929, soit 1.186 millions.

Affecter ensuite les disponibilités ainsi déterminées était tâche facile : les familles nombreuses, les petits contribuables, la production se virent dégrever de 3 milliards et demi et, malgré ces mesures, il restait encore un milliard d'excédent.

*
* *

Ce plan hardi à tous égards, fut rejeté presque en bloc par le Ministre des Finances. Entendu par la Commission, il refusa toute correction nouvelle aux règles de la pénultième, tout appel aux ressources de la trésorerie, tous dégrèvements supplémentaires ainsi qu'une évaluation nouvelle de l'indemnité allemande. Cependant comme la loi du 31 juillet 1929 avait apporté 542 millions de dégrèvements *non prévus dans le projet de budget* (1), le Ministre, aux fins de combler le déficit ainsi créé, proposa 950 millions de ressources supplémentaires, tirées de modifications de rendement présumé de diverses cédulas d'imposition (2). Ce furent là les seules retouches que le Gouvernement consentit à apporter à son projet de budget. De son côté la Commission, si finalement elle se résigna à certaines concessions, n'en maintint pas moins dans ses grandes lignes, l'essentiel de son programme : elle renonçait bien aux financements des réparations des régions libérées par les disponibilités du Trésor ; elle admettait même l'estimation primitive à 1 milliard de l'indemnité allemande à attendre

(1) Il faut y ajouter 423 millions au titre du budget de la Caisse autonome.

(2) Voici le tableau des modifications apportées à certains chapitres et les suppléments de recettes qu'il entraînait :

Nouvelles évaluations de l'impôt sur les bénéfices	
industriels et commerciaux	350 millions
Nouvelles évaluations de l'impôt général sur les Revenus	250 »
Nouvelles évaluations des Recettes en atténuation des dépenses	350 »
Total.....	950 »

du plan Young ; enfin elle faisait sienne l'augmentation de ressources de 950 millions proposée par le Gouvernement. Mais si « par esprit de transaction », elle cédait sur ces points jugés secondaires, sur la question des dégrèvements, elle resta intransigeante. En effet elle ne consentit à réduire que d'une somme modeste les évaluations de recettes telles qu'elle les avait établies d'après la nouvelle méthode préconisée ; aussi le montant des recettes atteignait encore 51.032 millions ; rapproché des dépenses (48.902 millions), ce chiffre laissait apparaître un disponible de 2.130 millions, qu'elle partageait en deux parties. Une première partie soit 1.680 millions (1) (dont 1.080 millions pour le budget général) (2) était affectée aux dégrèvements ; une deuxième partie, c'est-à-dire l'excédent définitif des recettes sur les dépenses, était destinée à couvrir des « dépenses d'intérêt social » dont le rapporteur se réservait de présenter ultérieurement le programme.

Mais ce dégrèvement de 1.080 millions affectant le budget général diminuait d'autant les recettes. Le budget proposé en définitive par la Commission des Finances se présentait donc comme suit :

Recettes : 49.951.840.144 Fr.
Dépenses : 48.901.807.540 Fr.

*
* *

Les textes proposés par la Commission des Finances devaient être profondément modifiés par les Chambres (3). De plus la Commission elle-même et le Gouvernement, soit pour tenir compte des aspirations parlementaires, soit en raison d'événements nouveaux, proposèrent chacun de leur côté et postérieurement au dépôt du rapport général, une série de mesures qui trahissaient des modifications importantes à leurs intentions primitives.

(1) Rapport général 1930. Chambre, *op. cit.*, p. 90.

(2) Le surplus intéressait le budget de la Caisse Autonome.

(3) Séances du 13 novembre et du 12 décembre 1929.

Pour les dépenses, les modifications définitivement adoptées par la Chambre se soldèrent par une augmentation de crédits de 1.229 millions sur le chiffre proposé par le Rapport général. Si l'on néglige quelques diminutions de mince importance sur les dotations des Colonies, de l'Agriculture et des Travaux Publics, ces augmentations s'appliquaient principalement à des mesures nouvelles de Prévoyance et d'Assurances Sociales (1). Ayant voté les dépenses supplémentaires, force était pour la Chambre de trouver des ressources correspondantes sans recourir aux mesures impopulaires de création et d'augmentation d'impôts. Elle suivit donc la voie que lui avait tracée la Commission, celle des majorations de recettes à prévoir pour l'exercice 1930. Et, fait à noter, le Gouvernement, pourtant peu enclin à approuver une telle méthode, se résigna néanmoins, une fois les dépenses votées, à effectuer de nouvelles brèches dans le système de la pénultième. La Chambre vota et le Gouvernement consentit finalement une estimation de recettes supérieure de 2.136 millions (2) à celle qu'aurait donné l'application *intégrale* du système traditionnel.

D'autre part le Parlement ayant ramené au 1^{er} avril le point de départ de l'année financière (3), le Gouvernement crut devoir en tirer la conclusion logique ; la période 1^{er} avril 1928-1^{er} avril 1929 fut substituée à la période 1^{er} janvier 1928-31 décembre 1928 pour l'évaluation de ceux des produits qui restaient encore estimés au moyen de la pénultième ; 417 millions de supplément en résultaient. Enfin le Gouvernement accepta de réduire de 1 milliard à 414 millions les sommes qu'il espérait tirer de l'application du plan Young pour être affectées au budget général.

De son côté la Commission des Finances, tout en entérinant les propositions gouvernementales, proposait un programme de nouveaux dégrèvements qui faisait l'objet d'un rapport supplémentaire ; de plus elle préconisait de nou-

(1) 91.843.000 fr. de plus.

(2) Rapport des finances 1930. Sénat, *op. cit.*, p. 149.

(3) Loi du 27 décembre 1929.

veau de solder les dépenses des Régions libérées sur les disponibilités du Trésor.

La Chambre en définitive, sauf des modifications de détail, adopta l'ensemble de ses dispositions et tel qu'il fut proposé au Sénat le budget s'analysait comme suit :

Dépenses : 50.200 millions

Recettes : 50.409 »

D'où un excédent de 208 millions environ.

*
* *

Ce fut seulement le 13 mars 1930 que le Rapporteur général du budget au Sénat déposa son rapport. Ce texte, remarquable dans ses conclusions, tout en s'inclinant devant l'essentiel des dispositions votées par la Chambre, faisait néanmoins de sérieuses réserves tant sur l'évaluation des recettes que sur la répartition des dépenses.

Pour les recettes, le rapporteur constatait comme son collègue de la Chambre, que le système classique d'évaluation était en défaut ; il admettait par conséquent des prévisions majorées pour l'exercice 1930. Pour les dépenses, il reconnaissait l'utilité des crédits nouveaux ouverts et qui visaient essentiellement des augmentations des traitements et des pensions. Mais s'il admettait, sans aucun enthousiasme, ces mesures nouvelles, il estimait fâcheuse et grosse de périls la méthode technique présente d'élaboration du budget. Par cette critique il visait les procédés d'évaluation de recettes et de dépenses qui, à son avis, risquaient d'entraîner un jour le déséquilibre du budget. « Pour avoir un budget stable, il faut des recettes stables » (1) disait-il. La règle de la pénultième est d'une excessive rigidité, et elle peut entraîner en cas de crise aux pires mécomptes. Et il préconisait l'adoption d'un régime d'évaluation « plus souple », mais sans préciser d'ailleurs son opinion.

(1) Rapport général 1930. Sénat, *op. cit.*, p. 154.

Quant aux dépenses, il regrettait que les Administrations continuent à majorer leurs demandes de crédit « en vue de se donner une plus grande liberté dans la dépense et même la fierté de faire des économies ». Au reste peut-on apprécier les dépenses ? Oui, si l'Etat a les moyens de savoir à la fin de chaque année leur montant exact. Ce but serait atteint si la Loi des Comptes intervenait dans des délais raisonnables. Or il reste actuellement 14 exercices à apurer ! Et en terminant il souhaitait que le « contrôle soit renforcé, la centralisation des dépenses accélérée, et le Parlement saisi dans les délais légaux des projets de lois de règlements » (1).

Malgré ces critiques platoniques, la Commission invitait néanmoins le Sénat à accepter l'ensemble des dispositions votées par la Chambre. Les chiffres qu'elle proposait s'en écartaient en effet fort peu :

50.501 millions de Recettes	
49.830 » de Dépenses	

Un excédent de 670 millions environ en résultait. Mais le rapport invitait le Sénat à ne pas s'illusionner sur ce chiffre. Car, d'une part des insuffisances de crédit qu'il avait relevées (2) et d'autre part les conséquences financières de projets de loi en instance de vote, absorberaient presque entièrement cet excédent nominal.

En effet dans son rapport supplémentaire, M. Charles Dumont, faisait remarquer que le budget voté par la Chambre était loin de présenter un excédent de 208 millions (3) comme semblaient l'indiquer les chiffres, car de nombreuses dépenses dont le total s'élevait à 431 millions (4)

(1) Rapport général 1930 Sénat, *op. cit.*, p. 160.

(2) *Id.*, *op. cit.*, p. 191.

(3) Rapport supplémentaire au nom de la Commission des Finances du Sénat. Session ordinaire 1930, annexe 154 J. O. p. 722.

(4) C'est-à-dire : Assurances Sociales	: 150 millions
Programme naval	: 120 »
Pensions d'ancienneté	: 160 »
Retraites ouvrières	: 1 »

n'avaient pas été portées au budget et même compte tenu de 234 millions de réductions que la Commission proposait au Sénat, l'équilibre semblait tout juste être atteint avec 10 millions d'excédent.

En fait, il ne l'était même pas encore. La Chambre ayant en effet omis d'inscrire certaines dépenses votées dans la loi des finances et n'ayant pas mentionné certains dégrèvements réalisés, ce n'était plus d'un excédent de 10 millions dont il s'agissait, mais d'un déficit net de 358 !

Aussi par diverses modifications, dont les principales se bornèrent à ajourner les augmentations envisagées sur les traitements de la Légion d'Honneur et les Pensions, la Commission parvint à reconstituer un budget avec 671 millions d'excédent, mais pour les raisons ci-dessus, en réalité l'excédent atteignait à peine 58 millions. La pratique plus que la théorie constitutionnelle interdisait en effet au Sénat de relever les dotations de chapitres qui lui paraissaient insuffisantes et sans relation exacte avec les dépenses réelles qu'on serait forcé d'engager en cours d'exercice. Il devait se borner à « indiquer » ses intentions aux Chambres.

Sauf des modifications de détail sans intérêt pour notre sujet, le Sénat adopta les vues de sa Commission. Et après la « navette » inévitable entre les deux Assemblées, le Parlement se mit d'accord sur les chiffres suivants :

Dépenses :	50.398 millions	
Recettes :	50.465	» (1)

LE VÉRITABLE CARACTÈRE DU BUDGET VOTE SES CONSÉQUENCES

En suivant les vicissitudes du budget¹ au cours des différents stades de son élaboration, on a pu remarquer que entre le dépôt du projet du Gouvernement le 28 mars 1929 et la promulgation de la loi des finances le 16 avril 1930, il s'était écoulé plus de 13 mois. Cette longue période

(1) Loi des finances J. O. 17 août 1930.

pendant laquelle non seulement les Commissions et le Parlement ont eu tout le loisir pour approfondir leurs décisions, mais où encore des événements nouveaux sont survenus, explique les nombreuses et incessantes modifications que le projet de budget à peine déposé a subies jusqu'au jour du vote définitif. Ainsi le rapport général de la Commission des Finances de la Chambre, qui constitue toujours la base de la discussion en la matière, était devenu caduc peu de jours après son dépôt par suite des intentions nouvelles du Gouvernement comme de la Chambre, et des lois nouvelles votées entre temps (1). Aussi ces multiples changements ont rendu difficile une appréciation d'ensemble du rôle joué par les différents organismes qui ont participé à la discussion du budget. Il est donc nécessaire, de jeter un coup d'œil général sur leurs travaux, d'essayer de juger les méthodes qu'ils ont employées dans le but d'obtenir l'équilibre et enfin de rechercher dans quelle mesure et au prix de quels sacrifices la solution finalement adoptée a atteint cet équilibre.

*
* *

Un seul fait, l'excédent considérable des rentrées du Trésor au cours de l'année 1929, sur les recouvrements escomptés, avait servi de base aux divergences essentielles qui avaient opposé le Parlement, les Commissions et le Gouvernement. Ce dernier, conservateur par routine autant que par intérêt, ne voulait pas établir l'assiette de son projet sur des majorations de ressources aléatoires. Bien que peut-être convaincu de la quasi certitude des plus-values prochaines, il désirait cependant se réserver une marge pour proposer et engager éventuellement en cours d'exercice, des dépenses nouvelles et en toute hypothèse assurer de façon indiscutable, l'équilibre d'un budget auquel il était le premier intéressé.

(1) Voir note (3) p. 28.

De plus, en contact direct avec l'Administration des Finances, il avait sans doute pressenti le caractère artificiel et surtout éphémère de ces plus-values dont le Parlement allait faire tant de cas.

Aussi le programme de dégrèvements qu'il présentait n'avait pas l'ampleur qu'espérait l'opinion et que seule pouvait justifier une connaissance sinon superficielle, du moins optimiste, de la situation réelle du Trésor.

Certes le Gouvernement n'avait garde d'oublier que la hausse constante du coût de la vie nécessitait un ajustement des traitements et des pensions. Et par ce, il ne faisait qu'appliquer un programme dont le Parlement avait autrefois voté le principe. Mais, résolu à se maintenir strictement dans le cadre des possibilités budgétaires et se refusant à recourir à l'impôt, il était forcé de limiter l'étendue de ces charges nouvelles aux plus-values *normales* attendues de l'exercice 1930-1931. Postérieurement au dépôt du projet, le Gouvernement sous la pression des circonstances (1), fut certes contraint, sinon de proposer, du moins d'accepter des mesures qu'il avait primitivement écartées, car les idées de la Chambre et de sa Commission étaient, on a pu déjà le pressentir, complètement différentes. A une politique de dépenses nouvelles imposées par le souci de la Défense Nationale et par la hausse du coût de la vie, la Commission des Finances entendait joindre un vaste programme d'allègement fiscal, financé par des plus-values budgétaires évaluées avec complaisance. Il ne suffisait pas que les dégrèvements fussent reconnus utiles ou souhaitables, il fallait encore trouver des ressources nouvelles qui combleraient le déficit ainsi créé. C'est pourquoi, le Rapport général consacre de longs paragraphes à démontrer que le système d'évaluation de recettes jusqu'ici en vigueur est déficient, et que des sommes considérables non affectées vont affluer dans les caisses du Trésor. Cette thésaurisation est non seulement stérile, mais mal-

(1) Il faut noter que M. Paul Reynaud avait remplacé M. Henri Chéron au Ministère des Finances.

faisante, précise le Rapport, car les milliards inscrits au compte courant du Trésor sont la cause directe du renchérissement des denrées.

Cette disproportion entre les capitaux fixés et les capitaux circulants aboutit ainsi à l'anémie de l'Economie Nationale, tant par la réduction croissante des investissements, que par l'abaissement du niveau de vie des citoyens.

Ces considérations, si fondées soient-elles, ne tenaient compte que très accessoirement du problème de l'équilibre. Que les sacrifices demandés aux contribuables fussent trop considérables eu égard aux besoins *présents* de l'Etat, que des ajustements de traitements soient nécessaires, nul ne l'a contesté.

Mais le Sénat et sa Commission ne purent admettre que l'on s'autorisât de plus-values futures, dont nul ne pouvait prévoir l'exacte quotité, pour effectuer *à la fois des dégrèvements et des dépenses nouvelles*, sans aucun souci de l'équilibre du budget.

Bien qu'un principe général de droit (1) déclare la loi non-rétroactive, les pensionnés plus ou moins atteints par la dévaluation réclamaient leur assimilation aux fonctionnaires et par suite le relèvement de leurs émoluments. Leurs revendications étaient admissibles, mais il s'agissait de savoir si elles étaient compatibles avec l'équilibre du budget.

D'autre part, faire supporter la charge de ces augmentations à la Nation, soit en intensifiant la fiscalité, soit en ajournant des dégrèvements nécessaires, c'était en définitive, faire passer les intérêts particuliers, si respectables soient-ils, avec l'intérêt général.

Ainsi en toute hypothèse, les innovations de la Chambre étaient, au Sénat, jugées inopportunes, sinon dans leur principe du moins dans leur application.

Défenseur de l'orthodoxie financière, la Haute-Assemblée avait cru devoir mettre la Chambre en garde contre une politique grosse d'incertitudes et susceptible de rompre l'équilibre du budget. Mais habitué en matière financière

(1) Art. 2 du Code Civil.

par suite de la coutume constitutionnelle, à formuler des remontrances plutôt que des refus, il finit par s'incliner devant la plupart des dispositions de la Chambre.

*
**

Si l'on veut porter un jugement sur le budget 1930-1931 et apprécier dans quelle mesure il satisfait aux règles de l'équilibre, on ne saurait prendre comme critère l'examen des recettes du Trésor au cours de l'exercice 1930-1931. Certes les augmentations de dépenses comme les dégrèvements seraient légitimés si des ressources correspondantes venaient combler les vides ainsi créés. Et c'est ce qui en fait se produisit : les recouvrements de l'année fiscale 1930-1931 dépassèrent de 523 millions (1) environ les prévisions de la loi des finances. Ceci n'empêcha pas cependant l'exercice de se solder avec un déficit de 2.638 millions (2). Les crédits supplémentaires ou complémentaires et les dépenses nouvelles intervenues en cours d'année étaient la raison de ce déséquilibre. Le Parlement avait donc voté un budget où recettes et dépenses se balançaient. Mais outre que cet équilibre était provisoire, la méthode d'évaluation des recettes choisie allait constituer un précédent dangereux et générateur de profondes désillusions. En octobre 1930, le Rapporteur général de la Commission des Finances de la Chambre sur le budget alors en préparation, tout en se félicitant de la situation prospère des recouvrements, notait déjà des fléchissements de recettes sur les Impôts directs. On était loin des plus-values considérables enregistrées mois par mois au cours de l'année 1929 (3).

(1) Projet de loi portant fixation du budget général, session ordinaire Chambre 1930, annexe N° 3822, p. 1234.

(2) Projet de budget 1935 (Doc. parl. Chambre Session ord. 1934-annexe 3822, p. 1209.

(3) Rapport général à la Chambre sur le Budget de l'exercice 1931-1932, Session ord. 1930, annexe N° 3857.

Ainsi se faisaient sentir les premières atteintes de la crise. La Chambre méconnaissant les avis, trop prudents peut-être, mais combien préférables du Sénat, avait mené de front une politique de dégrèvements (1) et de dépenses. Le budget de 1930, établi dans ces conditions était assis sur une période où se manifestaient encore les signes derniers d'un état économique favorable ; aussi l'équilibre du budget fut-il assuré sans peine.

Le Parlement crut ou voulut croire avec le Pays que cette période de facilité durerait toujours, qu'on paierait de moins en moins d'impôts, tout en émergeant davantage au budget de l'Etat.

Ces illusions funestes devaient durer longtemps encore.

Le Gouvernement lui-même en était un peu responsable. Le Ministre des Finances, dans l'exposé des motifs du projet de budget, n'avait-il pas décrit en effet la situation financière sous les auspices les plus heureux ? Or comme l'a dit un spécialiste des questions budgétaires (3) « l'optimisme chez un Ministre des Finances est un sentiment compromettant, incompatible avec la rigueur nécessaire de son rôle de gardien du Trésor Public ».

Quoiqu'il en soit, les années suivantes allaient apporter à ces espérances un démenti éclatant.

(1) Depuis le début de l'exercice 1929 jusqu'à la loi du 26 avril 1930, le Parlement avait voté pour plus de 5 milliards de dégrèvements : chiffre donné dans le rapport cité à la note (3) page 25, p. 1521.

(2) Stourm dans *l'Economiste français* (octobre 1891).

CHAPITRE II

Le commencement des difficultés

LES INTENTIONS BUDGÉTAIRES DU GOUVERNEMENT

Dès la rentrée d'hiver de 1930, les questions budgétaires vinrent de nouveau faire l'objet des discussions et débats parlementaires. Au reste le sujet n'était pas particulièrement jugé angoissant par l'opinion publique. Habitué en effet, depuis le redressement de 1926-1928, à constater la prospérité croissante des finances publiques, le pays et ses représentants ne paraissaient pas attacher une importance spéciale au budget 1931-1932.

Et cependant, c'est ce budget qui va inaugurer, avec l'ère des difficultés, celle des budgets franchement déficitaires ; certes de bons esprits pensaient déjà et même avaient annoncé auparavant les périls que la politique inaugurée en 1927 faisait courir aux finances de l'Etat. « Quelle imprévoyance ; quelle incertitude ! » s'écriait déjà au Sénat, M. Charles Dumont (1) dans son rapport général sur le précédent budget et, constatant que 2 milliards supplémentaires de dépenses avaient été ajoutés par la Chambre aux demandes initiales du Gouvernement, il se demandait avec inquiétude comment l'économie française allait supporter ces charges nouvelles.

D'autres aussi qualifiés, avaient également exprimé leurs appréhensions. Mais l'opinion publique, ne retenant que les plus-values sans cesse accrues des recouvrements budgétaires, n'en avait cure, et réclamait avec une énergie égale des dégrèvements et des dépenses nouvelles, ceux-ci servant de justification à celles-là, sous le prétexte — en

(1) Rapport général 1930 Sénat, *op. cit.*, p. 148.

partie fondé — qu'une diminution de la fiscalité, en accroissant la matière imposable, augmente par là même les recettes du Trésor. On avait beau objecter que la crise économique née en 1929, allait gagner peu à peu l'économie française et compromettre sûrement les recouvrements du fisc. Tous ces arguments et d'autres furent développés tant à la tribune que dans la Presse; mais s'ils persuadaient les gens de bonne foi, ils ne convainquirent ni la majorité du pays, ni celle du Parlement. La situation générale cependant, sans être encore critique, allait nécessiter un effort considérable dans la préparation du budget ainsi qu'un retour aux anciennes méthodes financières.

Le projet de budget du Gouvernement en témoigne. L'idée essentielle qui se dégage de l'exposé des motifs est qu'une stabilisation des finances s'impose. Depuis 1927 en effet, les chiffres tant de recettes que de dépenses des budgets successifs n'ont cessé de s'accroître; de plus les prévisions des lois de finances ont toujours été dépassées en cours d'exercice soit par le vote de crédits supplémentaires, soit par l'adoption de dégrèvements nouveaux, soit enfin par les excédents de recouvrements encaissés par le Trésor. Une telle incertitude avait trouvé certainement sa justification et sa raison d'être dans les conséquences de la stabilisation du franc de 1926-1928. Il était normal en effet que l'Economie, déjà bouleversée par la guerre, ne se fût adaptée que progressivement au nouvel étalon monétaire, et en particulier que les prix aient mis de longs mois à s'ajuster à la valeur nouvelle de la monnaie.

Pour ces raisons, il avait été difficile sinon impossible, d'accorder d'un seul coup la fiscalité à une situation économique en permanente évolution. Ainsi les dégrèvements nombreux, commencés dès deux ans après la crise de fin 1926, font l'objet de neuf lois successives s'échelonnant de décembre 1928 à avril 1930 et atteignent le chiffre imposant de 5.876 millions. Dans l'ensemble, ils avaient été basés sur les excédents de recettes, que mois par mois le Trésor publiait. Quant aux dépenses nouvelles, elles avaient été avant tout dictées par le souci de rajuster les traitements

et pensions — revenus à taux fixe — au coût grandissant de la vie. On saisit ainsi que ces diverses mesures de 1928 à 1930, aient été exécutées sans plan d'ensemble, au gré des circonstances et des faits nouveaux, qui chaque jour venaient rendre caduques ou révéler insuffisantes les retouches fiscales déjà accomplies.

Mais si ce « flottement » s'excusait et même se justifiait, il n'en résultait pas moins qu'on devait tôt ou tard y mettre un terme, car il était préjudiciable à la bonne organisation des finances publiques et surtout risquait d'entraîner la rupture de l'équilibre budgétaire.

En effet, il n'était pas possible d'effectuer éternellement dégrèvements et dépenses nouvelles, sans qu'un jour ou l'autre le déficit n'apparût. Jusqu'ici on pouvait admettre que les dégrèvements avaient été justifiés pleinement par le souci d'alléger le contribuable de charges manifestement supérieures aux besoins de l'Etat. De même, les réajustements des revenus fixes avaient été commandés par la hausse du coût de la vie ; ces dépenses comme ces dégrèvements étaient tous deux compensés par les excédents de recettes constatés. Et dans la mesure où les deux ordres de phénomènes continueraient à concorder, on ne pouvait qu'approuver la politique financière du Gouvernement et du Parlement suivie jusqu'à ce jour.

Malheureusement l'erreur fut de croire que la prospérité fiscale était la manifestation éclatante d'une prospérité économique sans cesse grandissante, alors qu'en réalité, l'aisance de la Trésorerie et les rentrées massives de recettes étaient simplement les conséquences retardées de la hausse des prix. On avait tenté d'ajuster la fiscalité à la nouvelle valeur du franc, et tant bien que mal on y était arrivé en 1930. Mais il ne fallait pas penser que les recettes continueraient toujours de dépasser largement les prévisions par suite d'un prétendu accroissement automatique de la prospérité. C'est pourtant l'erreur qui fut commise, et ce fut une erreur d'autant moins excusable que dès 1929, une crise économique sans précédent s'abattait sur le monde et, à un degré moindre, il est vrai, atteignait la France.

Dans son projet de budget, le Gouvernement, qui avait conscience de ces difficultés, cherchait à convaincre le Parlement de la situation périlleuse où l'on s'engageait, si on persévérait dans la voie adoptée depuis les trois derniers exercices.

Mais, pris entre la réalité qu'il jugeait à raison peu souriante et les tendances de l'opinion, il allait avoir à batailler rudement pour faire voter un budget dont l'équilibre fût assuré autrement que sur le papier.

*
**

Il est donc intéressant de rechercher comment dans ces conditions le Gouvernement pensait organiser le budget de 1931-1932, et comment il entendait en assurer l'équilibre.

Examinons d'abord les recettes du projet gouvernemental.

Comme il n'était pas question un instant de créer ou d'augmenter les impôts, le chiffre des recettes proposé se trouvait sensiblement le même que celui du budget 1930-1931 (50.251 millions contre 50.465 millions) (1). Il peut sembler étrange que le budget prévu accusât une diminution de 200 millions sur le budget précédent. En réalité, il eût dû enregistrer une diminution encore plus considérable, car la loi du 26 avril 1930 avait entraîné un dégrèvement de 2 milliards, dont le budget de 1930-1931 voté antérieurement (2) n'avait pu tenir compte. Si cependant les chiffres des recettes des deux budgets se balançaient sensiblement, c'est que la période de base d'évaluation prise pour 1931-1932 (1^{er} avril 1929-31 mars 1930) fournissait des chiffres supérieurs à la période de base de 1930-1931 (1^{er} avril 1928-31 mars 1929).

Mais il ne s'agissait là que des produits évalués par le système de la pénultième, et ceux pour lesquels ce procédé

(1) Projet de loi portant fixation du budget général de l'exercice 1931-1932. Doc. parlement. Chambre, session ordinaire annexe N° 3822, p. 1294.

(2) Loi du 16 avril 1930. J. O. du 17 avril 1930.

était strictement employé, devenaient de plus en plus rares. Ces évaluations ne pouvaient donc être taxées d'optimisme excessif ; pour les autres produits qui à des degrés divers, se voyaient appliquer la méthode d'évaluation directe, on avait fait état en effet le plus souvent des résultats de l'exercice 1930, qui, en général faibles, n'avaient par conséquent pas conduit à des prévisions exagérées.

Aussi dans l'ensemble les recettes, telles qu'elles étaient prévues par le Gouvernement, témoignaient d'une prudence, dictée elle-même par une juste appréciation de la situation économique du pays.

Bien que ce soit un principe de droit public que les recettes d'un budget soient fixées dans la mesure de ses dépenses, la situation économique en octobre 1931, exigeait à l'inverse que le chiffre des recettes commandât celui des dépenses.

Les recettes fixées, et sans appel possible, à moins de recourir soit à des impositions nouvelles, soit des évaluations exagérées, il fallait modeler les dépenses sur ces ressources. Ce fut là tout le problème du budget 1931-1932. Les divers départements ministériels toujours portés à demander le plus pour obtenir le moins, avaient estimé à 6 milliards les crédits supplémentaires qu'ils jugeaient nécessaires. Le Ministre des Finances les avait ramenés à 1.300 millions.

Malgré cette réduction massive, et à moins de celer des dépenses qu'on serait forcé de dévoiler en cours d'exercice, il n'était pas possible d'équilibrer le budget ; le chiffre de recettes étant considéré comme intangible, la nécessité où l'on était de maintenir les dépenses nouvelles sans en supprimer d'anciennes, tout faisait croire le problème de l'équilibre insoluble. Cependant le Ministre trouva un expédient qui avait l'avantage de satisfaire à peu près, toutes les opinions. Il proposait en effet de transmettre à la Caisse Autonome d'Amortissement certaines charges de la dette publique jusqu'alors supportées par le Budget général.

La Caisse, à sa création le 7 août 1926, devait consacrer presque exclusivement son activité à la gestion et à l'amor-

tissement des bons de la Défense Nationale. Elle avait de la sorte de 1926 à 1929 réduit de 48 milliards à 28 milliards la circulation de ceux-ci (1). En 1929 son rôle s'étendit à l'amortissement de la dette perpétuelle, qu'elle réduisit de près de 6 milliards.

Malgré ces attributions récentes, le budget de la Caisse garanti par la loi constitutionnelle et favorisé comme le budget général par des plus-values importantes, voyait sans cesse ses ressources s'amplifier. Une loi récente même (2) lui avait attribué le produit de la mobilisation des annuités inconditionnelles (c'est-à-dire les moins aléatoires) du nouveau plan Young, soit en fait 3.257 millions.

Certes les précédents budgets avaient tenu compte dans leur œuvre de dégrèvement de la richesse croissante de la Caisse qui dépassait alors largement la dotation minima prévue par la Constitution. On a vu en effet que les dégrèvements déjà votés atteignaient la Caisse à concurrence de 840 millions. Malgré cela, étant donnée la pénurie des ressources qui s'affirmait, plutôt que de réduire les dépenses qualifiées à tort ou à raison « d'incompressibles » le Ministre préférait supprimer du budget général 1.962 millions de crédits afférant au service de l'amortissement annuel des titres remboursables par annuités et en transmettre la charge à la Caisse d'amortissement.

Cependant, pour sauvegarder les apparences, il était spécifié d'une part que la charge d'intérêt de ces titres incomberait toujours à l'Etat et d'autre part que le budget général conserverait la charge intégrale (intérêt et amortissement) des emprunts amortissables contractés pour travaux publics ou œuvres sociales en cours d'exécution et dont par conséquent le montant n'était pas encore fixé avec certitude. Tel fut l'objet de la Convention que le Gouvernement passa le 12 septembre 1930 avec le Conseil d'Administration de la Caisse Autonome, et qui eut pour résultat

(1) Projet de loi portant fixation du budget général 1931-1932, *op. cit.*, p. 1295.

(2) Loi du 7 août 1930.

de couvrir largement les charges nouvelles qu'assumait le budget 1931-1932. Ainsi, alors que le Gouvernement se flattait d'avoir diminué l'importance de la masse budgétaire, la Convention du 12 septembre montrait en réalité que les dépenses publiques continuant leur progression, s'élevaient à 1.708 millions de plus que l'an dernier. Et si par cet artifice, diminuait le service de la dette inscrite au budget général, l'ensemble des autres dépenses s'élevait à 1.752 millions de plus qui se classaient approximativement comme suit :

Dépenses de sécurité	+ 688 millions
Finances	+ 309 »
Instruction publique	+ 74 »
Agriculture	+ 30 »
Travaux publics	+ 174 »
Pensions	+ 229 »
Marine Marchande	+ 84 »
Divers	+ 60 »

Parmi ces sources nouvelles de dépenses, les principales ressortaient au service de la dette viagère, à l'allocation du combattant (1), à la Défense Nationale, aux habitations à bon marché et enfin aux frais nécessités par le reclassement d'une partie de la voirie nationale (2).

Au sujet de l'augmentation de la dette viagère, dans un long exposé, le Ministre des Finances notait avec inquiétude l'extension croissante prise par ce service depuis 1923 et même depuis la fin de la guerre.

Alors que les efforts conjugués du budget général, de la Caisse d'amortissement et du Trésor avaient abouti à diminuer chaque année par l'amortissement la dette à court terme, la dette amortissable et la dette perpétuelle, le chiffre global qui totalise dans chaque budget l'ensemble de la dette publique, au lieu de baisser s'accroissait sans cesse. La raison

(1) Respectivement 500 et 180 millions d'augmentation (projet de loi, *op. cit.*, p. 1296).

(2) Ce programme de travaux publics devait être exécuté en 3 ans et comportait un crédit de 100 millions pour le budget 1931-1932.

de cette anomalie était que les économies réalisées sur le service des emprunts était compensé et au-delà par l'aggravation considérable des charges de la dette viagère ; chaque année en effet, sur 300.000 demandes de pensions pour faits de guerre présentées, 150.000 étaient acceptées (1) et quant aux pensions de retraites, dont le total général n'aurait pas dû varier beaucoup, depuis 1914, 220.000 nouvelles parties prenantes étaient inscrites au budget.

Si on ajoute à l'augmentation du nombre des titulaires, l'augmentation des pensions elles-mêmes que le Parlement avait votée par étapes successives (2) pour les ajuster au coût de la vie, on voit de quel poids considérable, la Dette viagère pesait sur le budget (3) et combien le problème de l'équilibre lui était intimement lié.

Le projet du Gouvernement, tout en s'efforçant de satisfaire dans la mesure des possibilités budgétaires, les aspirations futures du Parlement, offrait néanmoins des garanties sérieuses d'équilibre.

Le Gouvernement n'avait en effet consenti ni dégrèvements supplémentaires, ni évaluations de recettes trop complaisamment établies.

Quant aux dépenses nouvelles, il les avait réduites à un minimum difficilement franchissable, s'il voulait présenter son projet devant le Parlement avec quelque chance de succès.

Les chiffres définitifs du projet transmis à la Commission des Finances de la Chambre s'analysaient comme suit :

Recettes : 50.251 millions
Dépenses : 50.145 »

Excédent de recettes : 106 millions.

(1) Sur ce total, un tiers de pensions nouvelles proprement dites, un tiers de renouvellement de pensions temporaires et un tiers de révisions de pensions pour aggravations.

(2) De 340 millions en 1914, les charges viagères ont passé à 10.258 millions en 1930. Projet de loi portant fixation du budget général 1931-1932, *op. cit.*, p. 1290.

(3) Lois des 31 mars 1919 et 14 août 1924.

LES PREMIÈRES DIFFICULTÉS RENCONTRÉES
POUR EFFECTUER L'ÉQUILIBRE

Le 10 octobre 1931, la Commission des Finances de la Chambre saisie du projet de budget, procéda immédiatement à son examen.

Mais, soit parce qu'elle en acceptait les bases, soit pour éviter un retard dans le vote de la loi des finances, elle n'y fit que de très légères retouches. Cette adhésion de principe aux propositions gouvernementales n'empêchait pas au reste, le rapporteur général de se livrer dans son rapport à de sérieuses critiques et celles-ci sont intéressantes à analyser, car elles s'appuyaient principalement sur une étude de la situation économique. Trois faits étaient à ce sujet spécialement mis en lumière : le déficit de la balance commerciale, l'abondance des réserves d'or, et la hausse des prix de détail.

Le déficit de la balance commerciale était présenté comme une conséquence normale de la crise, qui atteignant l'étranger plus que la France, avait fait baisser les prix mondiaux, tandis que les prix français avaient au contraire tendance à monter. Ce déséquilibre entraînait une prime à l'importation en France de produits étrangers, et comme les droits de douane étaient calculés non « ad valorem » mais étaient des droits spécifiques, il devait en résulter un accroissement sérieux des produits perçus par la Régie des Douanes.

D'autre part, l'augmentation des réserves d'or de la Banque de France inspirait au rapporteur des vues judicieuses sur l'avenir de la monnaie. A son avis, cet afflux d'or était la cause du gonflement de la circulation monétaire, partant de la hausse des prix de détail. Et à ce propos le rapporteur notait la contradiction fâcheuse entre la hausse des prix de détail et la baisse des prix de gros, qu'il expliquait d'une part par l'effondrement, consécutif à la crise, des marchés de matières premières dans la plupart des grandes places mondiales, et d'autre part par l'augmentation de la circulation monétaire en France.

Malgré ces remarques plutôt pessimistes, le rapporteur concluait à la situation relativement prospère de la France, mais il avait soin d'inviter ses collègues à la plus grande prudence dans le vote du budget.

En effet, les décisions de la Commission des Finances témoignaient à la fois du désir de repousser toute dépense qui ne fût pas strictement justifiée, et de la volonté d'évaluer les recouvrements de recettes le plus prudemment possible.

Le Gouvernement, postérieurement au dépôt du projet de budget, avait par la lettre du 22 novembre 1931, saisi la Commission de propositions complémentaires entraînant un supplément de crédits de 44 millions, ce qui portait à 50.189 millions le chiffre des dépenses. La Commission adopta l'ensemble de celles-ci, mais elle effectua cependant quelques relèvements de crédits. Ceux-ci visaient en particulier l'aménagement de la voirie nationale et le taux des pensions des inscrits maritimes, soit au total 200 millions. Bien que la Commission limitât à ce chiffre les dépenses qu'elle entendait ajouter au projet, elle faisait néanmoins ressortir, que diverses occasions de dépenses, non prévues au budget ne manqueraient pas de se produire en cours d'exercice. Elles se rapportaient au fonds des chemins de fer, à la voirie nationale, et enfin à certaines opérations de la Défense Nationale. L'exploitation des chemins de fer en effet risquait d'entraîner la déconfiture complète du fonds commun. Les Grands Réseaux avaient vu leurs charges augmenter par suite du relèvement des salaires et de l'application de la loi sur les Assurances Sociales, de telle sorte qu'il était probable que leur déficit en 1930 se monterait à environ 1.600 millions. Et comme l'emprunt paraissait la solution la moins mauvaise pour l'éviter, une somme de 60 millions était de ce chef nécessaire pour couvrir les obligations que l'on se proposait d'émettre à cet effet.

L'autre source probable de dépenses visée par la Commission, était un crédit d'engagement de 476 millions au titre de la Défense Nationale, qui avait fait l'objet d'un

projet de loi antérieur et qui était appelé vraisemblablement à être adopté par le Parlement.

Enfin la Commission estimait qu'un crédit de 300 millions devait être ajouté à ceux prévus par le Gouvernement, pour le classement et la réfection de 40.000 kilomètres de routes prévues par la loi des finances du 16 août 1930. Elle avait même pensé trouver la contre-partie de cette charge dans l'élévation des droits sur l'essence, à seule fin de ne pas rompre l'équilibre, déjà fort compromis, du budget.

Le projet du gouvernement ne faisait aucun état de ces charges que l'on pouvait considérer comme probables et c'est ce qui avait motivé les appréhensions manifestées par la Commission.

Cependant désireuse, d'une part d'avoir l'avis du Ministre des Finances sur la question et d'autre part de ne pas retarder la publication du Rapport général, elle se réservait le droit d'apporter ses conclusions définitives dans un rapport supplémentaire ultérieur.

Mais en toute hypothèse, la Commission se refusait à faire couvrir les dépenses nouvelles par une aggravation de la fiscalité. C'eût été au reste une contradiction apportée à la politique de dégrèvement poursuivie jusqu'à ce jour. Il fallait cependant équilibrer le budget, et c'est en majorant les revenus à attendre des Douanes, que la Commission pensa trouver les 206 millions qui manquaient au budget (1). Le rapporteur, se basant sur l'augmentation certaine des importations, conséquence de la hausse des prix français, estimait nécessaire de rétablir dans son intégralité l'évaluation des recettes douanières telle que le système de la pénultième le faisait ressortir. Le Gouvernement en effet, par excès de prudence, avait diminué de 250 millions le chiffre des recettes prévues à ce chapitre, alors qu'une appréciation pessimiste de la crise mondiale aurait dû au contraire, entraîner des prévisions d'impor-

(1) Rapport général de la Chambre sur le budget de l'exercice 1931-1932, session ordinaire 1930, annexe 3857 p. 1529.

lations françaises plus larges et par conséquent des recettes douanières évaluées avec plus d'optimisme. Aussi le budget tel qu'il ressortait des délibérations de la Commission était identique à celui du Gouvernement par l'excédent de recettes qu'il laissait apparaître (à 500.000 fr. près), mais ce résultat n'était obtenu qu'après avoir majoré les dépenses et les recettes de 200 millions environ (1).

En définitive, la Commission avait adopté l'essentiel des vues du Gouvernement, puisque en même temps qu'elle entérinait les dépenses nouvelles présentées, elle acceptait le transfert à la Caisse autonome d'amortissement, d'une grosse partie des charges d'amortissement du Budget général.

Mais elle n'avait pas prétendu fixer au budget un chiffre définitif et s'était en effet réservé le droit d'indiquer dans des rapports ultérieurs les modifications qu'elle jugerait alors utiles de faire subir à son projet.

La Chambre d'autre part, tant sur son initiative que sur celle de la Commission, effectua elle aussi des changements importants dans la contéxture du budget. On ne saurait au reste lui reprocher de s'être laissée entraîner par ses aspirations naturelles qui la poussaient aux dépenses. En effet les 391 millions de crédits supplémentaires qu'elle vota lui furent suggérés en général par sa Commission dans trois rapports supplémentaires déposés entre février et mars 1931 (2).

Le premier rapport faisait état, tant des mesures nouvelles adoptées par les Chambres que des répercussions budgétaires qu'elles entraînaient. Bien que les diminutions de recettes ainsi votées n'intéressent le budget général que pour 11 millions, il est important de noter que 350 millions de dégrèvements sur les mutations par décès furent adoptés

(1) 50.457 millions de recettes contre 50.351 de dépenses (session ordinaire 1930, annexe 3857, p. 1529.

(2) 1^{er} rapport supplémentaire 16 février 1931, annexe N° 4555.

2^e rapport supplémentaire 6 mars 1931, annexe N° 4711.

3^e rapport supplémentaire 12 mars 1931, annexe N° 4760 (Doc. parl. Chambre session ordinaire 1931).

par le Parlement. Ces dégrèvements atteignaient la Caisse Autonome et s'inscrivaient en diminution des recettes de son budget particulier.

Quant aux dépenses nouvelles, tenant compte à la fois, des modifications adoptées par la Chambre, de celles proposées par la Commission, et de celles présentées par le Gouvernement, le rapport général en évaluait le montant à 47 millions. L'ensemble de ces mesures aboutissait aux chiffres suivants :

Recettes :	50.445 millions
Dépenses :	50.398 »
Excédent :	47 »

Il était néanmoins impossible de considérer ces chiffres comme représentant exactement la situation du projet de budget de l'exercice 1931-1932. Car une série de lois ayant des conséquences budgétaires allaient être incessamment présentées au Parlement et vraisemblablement elles se traduiraient par des crédits nouveaux à ajouter au chiffre déjà respectable des dépenses. Le rapporteur n'avait garde de les dissimuler et à ce propos, il présentait notamment comme nécessaires une dotation de 60 millions pour le fonds commun de chemins de fer (1), un supplément de 25 millions pour le programme naval en préparation, enfin outre des crédits complémentaires à prévoir pour le service de l'allocation du combattant, des crédits destinés à faire face à toutes les augmentations de dépenses, qui ne manqueraient d'être votées par la Chambre, au cours de l'examen des divers chapitres du budget, non encore adoptés.

Dans ces conditions, il fallait de toute urgence prévoir les ressources pour faire face à ces éventualités quasi certaines. Mais avant d'y procéder, la Commission dans un 2^e rapport, pour tenir compte des modifications apportées par la Chambre à certains chapitres, réorganisait le budget.

(1) Rapport supplémentaire sur le budget général 1931-1932 (doc. parl. session ordinaire 1931, Chambre, annexe N^o 4711, p. 501).

Diverses mesures de détail avaient eu pour objet de retrancher ou d'ajouter certains crédits ou recettes, qui dans l'ensemble se balançaient. La modification principale était une augmentation de 100 millions pour la voirie nationale, qu'elle proposait de créditer par le produit d'une taxe sur l'essence. Ceci avait pour résultat de porter le budget à :

Recettes	:	50.541 millions
Dépenses	:	50.489 »
Excédent	:	82 »

Mais, on chercherait vainement dans le 3^e rapport supplémentaire les mesures, que la Commission avait fait espérer pour combler un déficit qui s'annonçait comme probable : aucune ressource nouvelle n'était envisagée pour le fonds commun des chemins de fer, pour le programme naval, ni pour les crédits d'engagement au titre de la Défense Nationale proposés antérieurement par le Gouvernement. Tout ce que fit ce dernier, ce fut de fixer avec précision le crédit supplémentaire nécessaire pour l'allocation du combattant, savoir 340 millions. En rognant avec plus ou moins d'à-propos sur d'autres chapitres et en revenant sur quelques dégrèvements autrefois réalisés (1), la Commission réussit à trouver 308 millions, qui s'ajoutant à la marge d'équilibre constatée aboutissait finalement à un budget se soldant par 20 millions d'excédent (2). Telle fut la dernière proposition de la Commission.

La Chambre, soit qu'elle espérât des plus-values de recettes en cours d'exercice, soit qu'elle s'en remît au Sénat, n'avait voté aucun crédit pour faire face à ces dépenses. Au reste, elle aurait été bien embarrassée pour trouver les ressources nécessaires, sans renoncer à sa politique traditionnelle.

(1) On rétablit le tarif plein pour l'impôt sur les opérations de bourse.

(2) 50.849 de recettes contre 50.829 de dépenses.

Les chiffres définitifs qu'elle transmet au Sénat diffèrent peu de ceux proposés par sa Commission :

Recettes	:	50.753	millions
Dépenses	:	50.742	»
Excédent	:	11	»

L'écart qui sépare ces chiffres de ceux initialement proposés par le Rapport Général, sans égaler les différences constatées lors de la préparation du budget précédent, montre néanmoins que la politique financière de la Chambre n'avait pas varié. La situation économique lui avait jusqu'à présent donné raison, mais bien qu'elle commençât à saisir l'étendue des périls qui menaçaient, elle ne consentit pas à abandonner sa politique de dépenses. Certes les relèvements de traitements, l'allocation du combattant, les mesures de prévoyance sociale ou d'assurance votées faisaient honneur à ses généreuses intentions, mais le moment pouvait sembler inopportun de grever le budget de ces charges supplémentaires; car la crise économique aggravée de jour en jour faisait peser sur les contribuables un fardeau bientôt insupportable.

LA CRITIQUE SÉNATORIALE DES PROCÉDÉS D'ÉVALUATION DES RECETTES

La Commission des Finances du Sénat qui suivant la tradition avait examiné, au fur et à mesure de leur vote par la Chambre, les chapitres du budget, résuma ses conclusions d'ensemble dans le rapport général que M. Abel Gardey déposa en son nom.

Avant l'analyse du budget tel qu'il était présenté par la Chambre et les modifications qu'il se proposait d'y apporter, le rapporteur consacrait une longue étude à la situation économique et se livrait à quelques remarques sur la façon dont l'équilibre budgétaire avait été recherché par le Gouvernement et par les Chambres. Ces considérations qui laissent à l'occasion apparaître les vues particu-

lières de la Commission sur cette question de l'équilibre, montrent que celles-ci regardait avec inquiétude l'augmentation croissante des masses budgétaires et la diminution non moins croissante des recettes.

En effet, depuis les modifications de la Chambre, le projet du budget, même si l'on n'en tient pas compte des dépenses mises à la charge de la Caisse Autonome d'Amortissement, se soldait par une augmentation de 844 millions de dépenses et de 288 millions de recettes sur les chiffres correspondants de 1930-1931. Et si l'on fait entrer en ligne de compte les 1.962 millions imputés sur le budget de la Caisse, c'est à $(1962 + 344) = 2.306$ millions de dépenses nouvelles qu'aboutissait le projet 1931-1932.

Certes, faisait remarquer le rapport, le Parlement, les années précédentes, avait employé une méthode « efficace » pour arrêter cette course perpétuelle aux dépenses : il avait voté des dégrèvements pour plus de 5 milliards au cours des deux dernières années. Mais cette méthode était insuffisante ; comme un principe de droit budgétaire traditionnel nécessitait pour toute ouverture d'un crédit nouveau des ressources équivalentes, les amateurs de dépenses nouvelles, dans l'impossibilité de faire adopter des mesures de fiscalité supplémentaires, s'étaient autorisés du rendement croissant des impôts pour majorer abusivement les prévisions de recettes.

Le Sénat avait au reste, dans un précédent rapport, montré tout le danger d'un pareil procédé. Il n'en restait pas moins qu'il avait été employé, qu'il gouvernait l'exécution du budget en cours et que, malgré un effort fait actuellement par le Gouvernement pour revenir aux règles d'évaluation traditionnelles, il risquait d'amener directement au déficit. En effet, les situations mensuelles de recouvrements publiées par la Trésorerie donnaient maintenant la certitude que l'exercice 1930-1931 allait se solder en déficit. Ainsi fin février 1931, les dépenses excédaient

en fait les recettes de 590 millions (1). Ce chiffre montait même à 2.200 millions de déficit probable pour l'exercice en cours, si l'on tenait compte, des conséquences financières de projets de lois en instance de vote (950 millions), des crédits supplémentaires déjà adoptés ou à prévoir, ainsi que des reports de l'exercice 1929 (1.610 millions).

« Le respect des règles budgétaires traditionnelles eût évité le déficit » concluait le rapporteur, et il s'autorisait de ces constatations peu encourageantes pour conseiller au Sénat une grande modération dans l'appréciation des recettes et une non moins grande sévérité pour les dépenses.

Aussi l'activité de la Commission allait-elle s'exercer dans le sens d'une compression énergique des dépenses.

Mais soucieuse également de présenter un budget sincère, elle s'attacha à n'omettre aucune source de dépenses nécessaires, et à attribuer aux différents services des dotations qui assurent entièrement leur fonctionnement. Elle n'avait garde en effet d'oublier les insuffisances du budget 1930-1931, insuffisances qu'elle avait soulignées par des « réductions indicatives » (2), mais que la Chambre avait négligé de corriger. Les faits avaient au reste confirmé l'opinion de la Commission : l'importance des crédits supplémentaires et complémentaires présentés pour le présent budget en témoignaient suffisamment.

Néanmoins, la Commission considéra comme inopportuns un certain nombre de crédits ; les Pensions, la Marine Marchande, l'Air, la Guerre, la Marine, étaient surtout visés. En réalité, c'est d'un peu plus de 277 millions seulement, qu'elle diminua le chapitre des dépenses et comme le rapporteur avait soin de le faire remarquer, la plupart de ces réductions ne portaient qu'exceptionnellement sur les crédits de personnel. Cependant, on peut noter à titre indicatif, que la Commission refusait 13 millions inscrits pour le traitement de 400 nouveaux emplois prévus pour la police

(1) Chiffre cité dans le rapport général de la Commission des Finances du Sénat (*op. cit.*, p. 164).

(2) Cf. page 31.

parisienne. C'était là un symptôme de la rigueur avec laquelle la Commission examinait le budget.

Le chapitre des Pensions retint particulièrement l'attention du rapporteur. Il contenait sur cette matière toutes les remarques pertinentes qui avaient été présentées tant au Sénat qu'à la Chambre. En effet, il constatait la charge croissante de la dette viagère, qui ne ferait que s'accroître dans les années à venir et cela de par l'application même des lois en vigueur. Aussi afin d'amener une stabilisation relative du budget des pensions, il annonçait comme prochain le dépôt de certains projets de loi qui devaient, sinon arrêter, du moins ralentir la marche ascendante des dépenses de cet ordre, qui conditionnaient au premier chef l'équilibre des budgets à venir.

Cependant comme dans la pratique, sinon en droit, toute dépense se justifiait par l'existence d'une ressource correspondante équivalente, il importait au plus haut point de déterminer avec la plus grande certitude les recettes espérées, de telle sorte que le montant des prévisions serrant de près celui des recouvrements, toute crainte de déficit fût écartée. Comme on l'a vu plus haut, les recettes du budget de 1930-1931, à la suite des décisions combinées de la Chambre et de la Commission, avaient été appréciées presque exclusivement par la méthode de l'évaluation directe. On s'était en effet autorisé de la présence continue des plus-values croissantes pour employer ce procédé, qui disait-on, donnait seul une vue exacte des recouvrements attendus. Et ainsi avait été écarté le système traditionnel de la pénultième accusé de donner sinon des résultats faux, du moins systématiquement décalés et toujours en retard de deux ans sur la situation véritable de la richesse nationale, partant des bases d'imposition.

Ce raisonnement pouvait être soutenu, et il était possible à la rigueur de concevoir la substitution de l'évaluation directe à l'ancien système jugé périmé de la pénultième, mais à condition qu'une fois adopté par les Administrations financières, le nouveau procédé fut toujours appliqué, quelle que soit l'évolution de la situation économique.

Le système d'évaluation directe avait servi pour le dernier budget, malgré les répugnances manifestées et par le Gouvernement et par le Sénat. Il avait permis d'obtenir des prévisions de recettes confortables, car elles étaient basées sur les derniers 12 mois connus au moment du vote du budget, c'est-à-dire sur une période où la France connaissait à peine les premières atteintes de la crise. Or depuis la situation avait changé. De mois en mois, les recettes avaient baissé ; les réalités étaient restées bien inférieures aux prévisions ; appliquer le même système d'évaluation directe eût été logique, mais on eût abouti à des chiffres de prévision de recettes bien inférieurs. Aussi ni le Gouvernement, ni la Chambre ne purent s'y résoudre. Car dans ces conditions, les prévisions de recettes n'eussent pas permis d'équilibrer le budget, et de contrebalancer les dépenses encore accrues du présent budget. Aussi sous prétexte de revenir « aux méthodes traditionnelles », le Gouvernement avait-il présenté un tableau de prévisions de recettes qui laissait au système de la pénultième la plus large part, c'est-à-dire, que dans l'ensemble les impôts directs étaient évalués « directement » et les impôts indirects au moyen de la pénultième. Le retour aux anciennes méthodes était complet ; mais ce n'est ni par souci d'orthodoxie, ni par prudence excessive que le Gouvernement en revint là. Il est en effet facile de saisir, que la période du 1^{er} août 1929-1^{er} août 1930 qui servait de base d'évaluation aux produits gouvernés par le système de la pénultième (en fait les 3/5) se signalait par des rendements d'imposition sinon normaux, du moins bien supérieurs à ceux de la période mars 1930-mars 1931, qui aurait été retenue comme base d'imposition, si l'on avait adopté le système d'évaluation directe.

Ainsi, c'est par un artifice peu compatible avec l'équilibre réel du budget, que le Gouvernement avait réussi à mettre en face des dépenses un chiffre de recettes sensiblement équivalent.

Aussi le rapporteur général ne pouvait-il se défendre d'exprimer une certaine inquiétude « à la lecture des chiffres du Gouvernement lorsqu'on les rapproche des moins-values

que nous apporte maintenant chaque mois la statistique de recouvrements » (1). Et il était vraisemblable, sinon sûr, que certains impôts, comme l'impôt général sur le revenu, l'impôt sur les bénéfices industriels et commerciaux, l'impôt sur les valeurs mobilières, l'impôt sur les opérations de bourse, en fait les plus rémunératrices des contributions directes, accuseraient des moins-values importantes à la suite des effets combinés de la crise économique et des dégrèvements.

Ces considérations parurent tellement justifiées à la Commission, que son rapporteur crut devoir demander des explications au Ministre des Finances. Celui-ci dans une réponse assez embarrassée (2) s'efforçait de prouver que « l'évaluation des recettes a été... correctement établie et qu'elle sera vérifiée par les faits... ». Mais il ne semble pas qu'il fût lui-même très convaincu de son argumentation, car il ajoutait aussitôt : « Certes, si le fléchissement de l'activité économique s'accroissait et persistait, je n'oserais affirmer que toute crainte de moins-values fût écartée : pour être sûr de prévenir un risque de déficit, il faudrait réduire les prévisions de recettes et doter certains postes de recettes dans des proportions telles que le rétablissement de l'équilibre exigerait le vote de nouveaux impôts et la suppression des travaux neufs ».

Tout était là en effet. On se refusait à l'évidence, car admettre des moins-values de ressources, c'était obliger la Chambre à revenir sur les dégrèvements antérieurs et à abandonner les nouvelles dépenses, ce qui aboutissait en fait à la condamnation de la politique suivie depuis deux ans.

Quoiqu'il en soit, la Commission se borna à diminuer les recettes d'une somme de 105 millions, ce qui réduisait le chiffre des « Voies et moyens » à 50.649 millions. Mis à côté des dépenses ramenées à 50.465 millions, un excédent

(1) Rapport général 1931-1932, Chambre, *op. cit.*, page 1530.

(2) Lettre du 2 mars 1931 citée dans le rapport général page 175.

de 184 millions (1) en ressortait. Mais la Commission invitait la haute Assemblée à ne pas se méprendre sur la présence d'un excédent relativement aussi élevé. En effet le Sénat, de par la Constitution n'avait pu relever les crédits qu'il jugeait insuffisants (notamment ceux de l'allocation du combattant) ni créer de chapitres nouveaux de dépenses (déficit du fonds commun des chemins de fer). Dans l'intention de la Commission, cet excédent devait servir à combler ces insuffisances quasi certaines, qu'elle devait se borner à signaler sans pouvoir légalement y remédier, autrement que par ce moyen détourné.

Le 29 mars le Sénat terminait la discussion du projet, qui reproduisait les propositions de sa Commission. En effet les chiffres adoptés se traduisirent par une diminution de 7 millions en recettes et une augmentation de 3 millions en dépenses. L'excédent de ce fait se trouvait alors de 175 millions ; mais il convient de remarquer que, si l'on déduisait de ce chiffre les quelques 110 millions que le Sénat par des réductions indicatives invitait la Chambre à voter, cet excédent se soldait en réalité par 65 millions à peine. Après la navette particulièrement laborieuse qui eut lieu entre les deux Assemblées (1), la Chambre finit par admettre le projet sénatorial et la loi portant fixation du budget général de l'exercice 1931-1932 s'analysait en définitive comme suit :

Recettes : 50.643 millions
Dépenses : 50.640 »

Excédent : 3 millions.

L'excédent était insuffisant ; l'avenir le prouvera ; mais au moins la Chambre avait-elle fini par comprendre dans les chiffres ci-dessus les diverses dépenses suggérées par la Haute Assemblée, dont en particulier celui destiné à combler le déficit éventuel du fonds commun des chemins de fer.

(1) Débats parlementaires, séance du 29 mars 1931, Sénat.

(1) Débats parlementaires séance du 31 mars 1931, Chambre.

CHAPITRE III

En pleine crise économique

L'AGGRAVATION DE LA CRISE ET SES RÉPERCUSSIONS BUDGÉTAIRES

En mars 1931, au moment où le budget 1931-1932 allait être voté, la situation économique de la France était devenue inquiétante. Elle l'était d'abord par les mécomptes certains que l'exercice prochain allait voir apparaître, qui rapprochés du déficit de l'exercice en cours, entraîneraient sûrement le déséquilibre du budget ; mais elle l'était surtout par la tendance du Parlement à ignorer délibérément l'état critique des finances qu'avait amené sa politique d'inflation, de dépenses et de dégrèvements. Ainsi donc le pessimisme se justifiait plutôt par les perspectives de l'avenir que par les réalités présentes, si désastreuses fussent-elles. L'état des finances publiques était en effet à cette époque loin d'être aussi mauvais qu'il l'avait été dans les années d'après-guerre.

Certes il était difficile de préciser quelle intensité allait prendre la crise économique et suivant quelles modalités elle allait atteindre la France dans les années à venir. Il était encore plus difficile d'en calculer les répercussions sur les finances publiques. Ce que l'on pouvait affirmer avec certitude, c'était que la dépression jusqu'ici insensible en France, allait prendre incessamment de plus grandes proportions et porter inévitablement atteinte à l'équilibre du budget de l'Etat.

Dans ces conditions, une politique financière certes sans génie, mais à tout prendre prudente, eût envisagé un budget où les dépenses eussent été sinon réduites, du moins laissées

inchangées et où les prévisions de recettes eussent été calculées en tenant compte des déficiences certaines de la matière imposable. Il n'est pas niable que les personnalités politiques qui à des titres divers ont participé à la préparation et au vote du budget n'ignoraient rien de l'avenir des finances du pays. On a vu que le Ministre des Finances lui-même, dans sa lettre au Rapporteur de la Commission des Finances du Sénat (1), ne semblait guère se faire d'illusions sur l'équilibre du budget qu'il présentait au Parlement. Seul le Sénat, par l'organe de sa Commission, avait proposé de porter des remèdes à un déficit qu'il jugeait désastreux pour l'économie française et encore plus néfaste que les mesures de fiscalité forcément impopulaires qu'on devrait prendre pour y parer. Mais la Haute Assemblée, plus libre vis-à-vis des électeurs que l'autre Chambre, pouvait se permettre des propositions de réforme. Ni le Gouvernement, ni la Chambre des Députés, ne crurent devoir revenir sur les dégrèvements intervenus antérieurement, ni ne pensèrent pouvoir ajourner les deux milliards de dépenses nouvelles qu'une grande partie de l'opinion attendait avec impatience.

Ils estimaient probablement que si la situation économique empirait au cours de l'exercice, il serait toujours temps de parer au déficit, soit par l'emprunt, soit en votant des ressources supplémentaires, soit enfin en procédant à la conversion des Rentes préparée et annoncée depuis longtemps par les pouvoirs publics (2).

Mais par le jeu même des lois en vigueur (spécialement celles relatives aux Pensions) et si l'on voulait assurer la pleine marche des services publics, le budget prochain devrait contenir des crédits supérieurs à ceux votés dans la présente loi des finances. Et lorsque l'an prochain sous

(1) Lettre du 2 mars 1931 citée dans le rapport général du budget 1931-1932, page 175.

(2) Le Conseil d'Administration de la Caisse d'amortissement, n'avait accepté les dispositions onéreuses de la Convention du 12 nov. précédent qu'à la condition qu'une conversion vienne ultérieurement diminuer le poids des charges nouvelles qui lui incombait.

la pression de la nécessité, le Parlement sera obligé de rayer certains crédits, de diminuer certains traitements et allocations, ces restrictions seront infiniment plus pénibles à supporter par les diverses « parties prenantes » qui avaient pu jusqu'alors considérer les avantages obtenus comme des droits acquis définitivement. D'autre part, augmenter les impôts, il ne fallait pas y songer, et quant au recours à l'emprunt, même pour des dépenses de « premier établissement », il n'est pas besoin d'insister longuement sur ses inconvénients pour qu'il soit considéré comme la plus mauvaise des solutions.

Ainsi comme le notait M. Abel Gardey (1) les seules ressources supplémentaires que l'avenir pût envisager étaient les économies attendues d'une conversion hypothétique ; et encore le bénéfice qu'elle procurerait serait insuffisant pour assurer l'équilibre des budgets à venir.

*
* *

On avait espéré, sans cependant y croire beaucoup, que la situation économique s'améliorerait au cours de 1931 et que le budget 1931-1932 pourrait ainsi s'exécuter sans déficit trop considérable. Il n'en fut rien, et si, à la date du 12 novembre 1931, MM. Piétri et Flandin, respectivement Ministres du Budget et des Finances pouvaient annoncer un déficit de 3.300 millions (2) pour l'exercice 1930-1931, ce chiffre devait être dépassé par le budget suivant, qui en fin d'exercice se soldera par 6 milliards de déficit. Le projet du Gouvernement reconnaissait lui-même que la situation n'était pas brillante :

« Les crédits additionnels n'ont pu être entièrement évités et ils absorbent déjà à peu près les plus-values consta-

(1) Rapport général 1930-1931, Sénat, *op. cit.*, page 189.

(2) Projet de loi portant fixation du budget général de l'exercice 1932, session extraordinaire 1931, Chambre (doc. parl. annexe N° 5522, p. 2).

tées » (1). En effet ce déficit n'était pas dû essentiellement à des exagérations de prévisions de recettes, puisque même certains impôts accusaient des excédents (en réalité peu considérables). Ce sont surtout les crédits tant supplémentaires que complémentaires (1.600 millions) votés en cours d'exercice qui vont contribuer au déséquilibre d'une façon directe, auxquels il faut ajouter les crédits de report de l'exercice précédent (1.100 millions). Non seulement la colonne des dépenses fut ainsi considérablement allongée, mais le chiffre des recettes par ailleurs fût diminué. Au cours de 1931, en effet, le Président Hoover avait proclamé le moratoire des dettes internationales pour sauver l'Allemagne d'une faillite inévitable. De ce fait, les 1.939 millions qui constituaient en faveur de la France, le solde positif de la créance vis-à-vis de l'Allemagne et de sa dette envers les Etats-Unis, disparaissaient du budget général.

Le chiffre exact des insuffisances d'exécution du budget de 1931-1932, n'était pas encore connu, en novembre 1931. Aussi les pouvoirs publics pouvaient afficher un optimisme relatif ; mais il était indéniable pour toute personne au courant de la situation, que l'exercice 1931-1932, au lieu de marquer un redressement de nos finances, ne ferait qu'accentuer la marche au déficit.

*
* *

Aussi, comme chaque année, devant la situation chaque fois empirée des finances publiques, se proposait-on de faire l'effort nécessaire pour « en sortir ». Le budget de 1932 fut conçu sous ces mêmes auspices, mais l'expérience devait montrer que les mesures prises n'amènèrent aucune amélioration.

Comme l'indiquait le projet déposé le 2 juillet 1931, mais remanié complètement dans la suite, la caractéristique

(1) Projet de loi portant fixation du budget général de l'exercice 1932. Session extraordinaire 1931, Chambre (doc. parlement. annexe N° 5522, p. 6).

principale des propositions gouvernementales est le retour à l'ancien calendrier budgétaire, fondé sur les dates d'ouverture de l'année civile. On se souvient en effet, que par la loi du 27 décembre 1929, le Parlement avait désormais fixé les dates de l'année financière du 1^{er} avril au 31 mars. En conséquence de ces mesures, le budget 1929 s'étendit sur 15 mois (du 1^{er} janvier 1929 au 31 mars 1930) et les budgets suivants comptèrent 12 mois normaux à partir du 31 mars 1930.

Il serait hors de notre sujet d'examiner les raisons techniques qui poussèrent le Gouvernement à proposer de revenir sur la réforme de 1929. D'excellents motifs avaient été donnés en son temps pour la justifier, d'autres non moins excellents furent allégués en sens inverse en novembre 1931 pour la condamner. En réalité, ce fut un motif pratique directement inspiré par l'équilibre du budget, qui amena le retour à l'état de choses traditionnel.

Il est évident en effet, que dans ces circonstances particulièrement difficiles, équilibrer un budget qui allait avoir neuf mois seulement (du 1^{er} avril 1932 au 31 décembre 1932) puisqu'on revenait à l'année civile normale, était une opération infiniment plus facile que d'établir un état de prévisions, tant en dépenses qu'en recettes, échelonné sur 12 mois. Car, si les dépenses à envisager ne se chiffraient de ce fait, qu'aux trois quarts des dépenses d'un budget établi sur douze mois, si les recettes des impôts indirects ne pouvaient également être évaluées qu'aux trois quarts de leur rendement annuel, par contre les impôts directs basés sur les faits existants au 1^{er} janvier 1931, seraient versés pour leur montant total au budget de 1932. Le solde bénéficiaire à attendre de cette opération se montait d'après M. Piétri lui-même à 1.800 millions (1).

Néanmoins, ce produit « exceptionnel », dont allait bénéficier l'exercice 1932 ne suffisait pas, il s'en faut de beaucoup, à équilibrer le budget.

(1) Référence citée par Dufour: *l'Equilibre financier depuis la Guerre*, Thèse, Paris 1935.

L'éternel problème se posait : comment allait-on faire face aux charges imposées soit par les lois nouvelles, soit par les conséquences financières, chaque année aggravées, des lois anciennes ?

Certes on doit reconnaître avec le Gouvernement que les dépenses nouvelles envisagées avaient uniquement pour but « d'appliquer les lois déjà votées ». En effet au cours des années précédentes, des promesses avaient été faites et des engagements pris vis-à-vis de certaines catégories de citoyens, auxquels il était obligatoire de donner satisfaction. Ces dépenses nouvelles à envisager peuvent se ranger en quatre catégories : législation sociale, pensions, voirie, Défense Nationale.

Pour pouvoir comparer utilement ces crédits avec les dotations du budget précédent, il est préférable de donner des chiffres basés sur des évaluations de 12 mois pleins.

Les charges nouvelles visant le premier groupe, c'est-à-dire l'économie sociale se répartissent ainsi :

Subventions de l'Etat aux Caisses d'Assurances Sociales	300 millions
(effets de la loi du 30 avril 1930 sur les Assurances Sociales)	
Augmentation des rentes d'Assurances Sociales en Alsace-Lorraine	23 »
Nouveaux avantages aux Sociétés de Secours Mutuels d'anciens combattants	75 »
Augmentation du taux de pension des Inscrits Maritimes (loi des finances du 1 ^{er} avril 1930	38 »
Augmentation de la dotation du Ministère de la Santé Publique	28 »
Total	464 »

Le budget des pensions constituait la deuxième grande catégorie d'augmentation et parmi celles-ci, l'allocation du combattant s'inscrivait en tête avec 401 millions de supplément. Ce chapitre des dépenses était le plus caractéristique « des crédits d'amorce » engagés par le Parlement. Au

début ils n'entraînaient que des dotations modestes puis d'année en année les sommes qui y étaient affectées, par l'effet même des textes antérieurement adoptés, grandissaient considérablement. L'allocation du combattant qui ressortait au budget 1930-1931 pour 300 millions aboutissait pour le budget 1932 à une demande de crédits de 1.140 millions et cela sans dispositions législatives nouvelles.

Ainsi le total des augmentations qui concernent les pensions s'analyse comme suit :

Allocation du combattant	401 millions	
Augmentation du nombre de certains bénéficiaires de pensions	83	»
Divers	13	»
Total	497	»

Pour la voirie et les transports, troisième source de charges nouvelles, les conséquences de la loi du 16 avril 1930, qui avait prévu le classement en routes nationales de 40.000 kilomètres du réseau départemental ou communal, se traduisaient par 200 millions de crédits supplémentaires. D'autres chapitres de dépenses s'ajoutaient à ces chiffres :

Intérêts des emprunts du Trésor en vue de subventions aux collectivités locales pour la construction des chemins ruraux	55 millions	
Subventions directes aux collectivités locales pour entretien des chemins vicinaux	35	»
Subventions aux Compagnies Maritimes	164	»
Intérêts des obligations pour couvrir le déficit du fonds commun des Chemins de fer	60	»
Total	314	»

c'est-à-dire $314 + 200 = 514$ millions.

Enfin, les dépenses militaires s'inscrivaient pour un total de 708 millions, réparties comme suit :

Conséquences de la loi sur le service d'un an	180 millions
Exécution du programme naval	150 »
Matériels neufs	117 »
Matériels et travaux divers	148 »
Matériel de l'Armée de l'Air	93 »
Projet de construction de matériel de réserve de l'armée de l'air	200 »
Total	708 »

A ces sources principales de crédits, doivent s'ajouter 97 millions au titre d'encouragement à la fabrication du papier journal, à la sériculture, etc..., 40 millions pour le personnel enseignant, 45 millions au titre des intérêts à fournir pour les obligations émises en vue de l'outillage national, et 6 millions pour l'agriculture.

Si l'on récapitule l'ensemble des charges nouvelles, qu'on se proposait de faire supporter au budget, on arrive au total de 2.371 millions, et si l'on admet que les trois quarts de ces sommes seront effectivement supportés par le budget de 1932, 1.770 millions environ représentent l'augmentation nette de dépenses que vont supporter les neuf mois de l'exercice 1932 par rapport à la période correspondante de l'exercice antérieur (1).

En face de ces charges considérables, le Gouvernement reconnaissait qu'il avait eu des difficultés à assurer un équilibre au moins nominal du budget. En effet, les recettes accusant en général des moins-values importantes, le Gouvernement avait été conduit à proposer des évaluations fort inférieures à celles du budget précédent. Et toujours en supposant celles-ci établies pour une période de 12 mois, le Gouvernement « par prudence » avait procédé aux réductions suivantes :

• (1) Tous ces chiffres sont extraits du projet de loi de budget cité plus haut.

Impôt sur les bénéfices industriels et commerciaux	1.038 millions
Impôt général sur le revenu	151 »
Taxe sur le chiffre d'affaires	840 »
Impôt sur le Revenu des valeurs mobilières	605 »
Total	2.634 »

Mais compensant en partie ces diminutions, le Gouvernement se croyait fondé à augmenter de 1.156 millions le produit des taxes à l'importation ; il basait cette modification sur l'accroissement des importations françaises constatées depuis la crise et qui étaient la conséquence de la baisse des prix mondiaux par rapport aux prix français. « Pour la première fois depuis 1926, et en dehors de toute mesure de dégrèvements, les prévisions de recettes (étaient) inférieures à celles du budget précédent ».

C'était là, il faut le reconnaître, un effort sincère pour apprécier justement les recouvrements d'un exercice fortement influencé par la crise économique. Mais point n'était suffisant de constater les déséquilibres des recettes et des dépenses, il fallait trouver les voies et moyens pour y parer. En pareille situation, le Gouvernement ne voulait pas recourir à l'impôt, ni effectuer un emprunt, deux méthodes également préjudiciables à l'Economie Nationale.

Il fallait trouver autre chose, et les mesures envisagées pour résorber le déficit peuvent se classer en quatre catégories :

1° le Gouvernement s'autorisait de la loi du 1^{er} août 1931, qui avait permis l'établissement de surtaxes sur les marchandises provenant de pays à monnaie dépréciée (à fin de rétablir sensiblement une parité de prix), pour prévoir de ce chef une recette supplémentaire de 280 millions (pour neuf mois).

2° Certains « aménagements » de l'impôt sur les valeurs mobilières, de l'impôt sur les bénéfices non commerciaux, de l'impôt général sur le revenu, de la taxe sur le chiffre

d'affaires, permettaient d'inscrire 100 millions de plus au chapitre des recettes.

3° 700 millions étaient prélevés sur les disponibilités du service des alcools, sous prétexte que son solde créditeur (900 millions) « dépassait de beaucoup les nécessités propres du service et les besoins de son fonds de roulement ».

4° Enfin, le bénéfice de la frappe des Monnaies et Médailles, autrefois affecté à un fonds d'entretien de la circulation, était réintégré du budget annexe des Monnaies et Médailles au budget général ; on attendait de cette disposition 375 millions.

Ainsi compte tenu de ces mesures, le budget présenté par le Gouvernement à l'assentiment du Parlement s'analysait comme suit :

Recettes :	41.037 millions
Dépenses :	40.935 »
Excédent :	102 »

Le Ministre en terminant son exposé des motifs ne cachait pas que le budget ainsi établi était un « budget de transition ». Il ne niait pas non plus que la réduction à neuf mois de la durée de son exercice n'eût largement facilité sa tâche déjà passablement ardue. Il prétendait au moins avoir établi un projet sincère et en toute hypothèse, se refusait à « tenter l'essai d'un budget de crise » parce que, à vouloir le faire « on aboutissait en fin de compte à précipiter la crise pour la vaine satisfaction de l'avoir précipitée ».

À son avis, un léger rétablissement de la situation économique, toujours à espérer, suffirait pour rétablir l'aisance du budget 1932 et des budgets futurs. Les difficultés actuelles n'étaient devenues alarmantes que parce que « les conséquences des lois votées dépassent les prévisions de dépenses » faites au moment du vote.

Et en concluant, il estimait n'avoir ni le droit ni le courage à la veille d'élections générales de proposer un remaniement complet des textes adoptés par le Parlement depuis quelques années, et qui étaient incontestablement la cause première du marasme financier actuel.

*
* *

L'INFLUENCE DES PROCHAINES ÉLECTIONS SUR LES DÉCISIONS DU PARLEMENT

Le projet gouvernemental, bien qu'il fût déposé depuis le 2 juillet 1931, n'avait pu être porté à la connaissance du Parlement que le 12 novembre, par suite de modifications considérables intervenues dans l'intervalle. Aussi la Commission dû-elle presser ses travaux ; mais malgré la diligence qu'elle y apporta, elle ne put envisager une refonte totale du projet, car celle-ci eut demandé des délais qu'on n'avait plus.

Aussi comme on le constatera plus loin, le rapport de la Commission se borna presque à une critique, souvent judicieuse, toujours aigüe des propositions du gouvernement. Celles-ci étaient considérées comme « un effort sincère mais insuffisant pour comprimer les dépenses » ; l'équilibre présenté était qualifié « d'apparent ». Certes la Commission reconnaissait qu'il était difficile de ne pas inscrire au budget les crédits afférents à ces lois déjà votées. Mais le Gouvernement avait-il répondu à ces deux questions que la Commission se posait et que l'on peut résumer sous ces deux rubriques ? :

— Les crédits présentés suffiront-ils à assurer la marche normale des services publics ?

— Les voies et moyens envisagés pourront-ils combler les insuffisances de recettes à prévoir ?

De la solution adoptée, dépendait l'équilibre du budget.

1) Le rapport évaluait à 2.600 millions le montant des dépenses nouvelles, que comportait le projet du gouverne-

ment, en tenant compte évidemment de la diminution de durée de l'exercice. Malgré cette augmentation, considérable pour un budget de neuf mois, il ne semblait pas à la Commission que les crédits envisagés fussent à assurer la pleine exécution des services prévus dans le projet. Elle voyait à cela deux raisons. En effet certaines dépenses, évaluées au moins à 378 millions, avaient été supprimées du budget général et inscrites dans le plan d'outillage national, voté le 28 décembre 1931, dont le financement était assuré par des moyens extra-budgétaires. Sans cependant prohiber une semblable mesure, la Commission tenait à souligner ce procédé comme ayant largement contribué à assurer l'équilibre au moins apparent du budget.

Dans le même ordre d'idées, le rapport blâmait la sous-estimation manifeste de certaines dépenses. Ainsi les crédits prévus pour les chemins de grande communication, étaient supprimés du budget général et répartis au plan d'outillage national, mais pour un chiffre inférieur de 100 millions à la dotation ancienne. Egalement critiquable était l'évaluation à 270 millions, de la part de l'Etat dans le financement du fonds national de chômage (1).

II) Mais si la question de la juste appréciation des dépenses était importante pour l'équilibre, celle des recouvrements de recettes l'était à un degré encore supérieur. La Commission fut en effet portée à émettre des critiques sur trois points différents des voies et moyens qui étaient proposés à son examen.

1° En premier lieu, certaines recettes lui paraissaient d'une réalisation douteuse ; d'autres lui semblaient surévaluées.

(1) Le projet primitif ne comportait pour ce chapitre qu'un crédit de 18 millions. Sur les instances de la Commission qui prévoyait à juste titre un accroissement considérable des chômeurs, le Ministre consentit à porter ce chiffre à 270 millions. Mais la Commission trouvait encore ce chiffre insuffisant.

Ainsi les 1.173 millions, que l'Allemagne était censée devoir verser conformément aux accords Dawes, ne le seraient probablement jamais, et en définitive c'est la Trésorerie qui aurait à supporter cette déficience. D'autre part, le système adopté pour l'évaluation des différentes recettes lui paraissait artificiel. Le Gouvernement se faisait gloire en effet d'appliquer le système traditionnel de la pénultième, pour ceux des impôts auxquels de tous temps on l'avait appliqué, et d'employer l'évaluation directe pour les autres. La Commission faisait remarquer à ce sujet très justement, que revenir à la pénultième, était louable en soi, mais à condition de ne jamais s'en être départi. Or en 1930, on l'avait écartée car les prévisions qu'elle donnait paraissaient trop prudentes ; en 1931 on y revenait, car ses résultats basés sur la période relativement prospère d'avril à décembre 1930, fournissaient des chiffres supérieurs à ceux qu'aurait donné l'application du système d'évaluation directe, lequel s'appuyait sur les dernières situations de recouvrements, en réalité peu favorables. Ce qui mettait bien en lumière le caractère intéressé de la nouvelle méthode adoptée, c'est le fait que, pour les taxes à l'importation, le Gouvernement repoussant le système traditionnel de la pénultième et s'autorisant des recouvrements exceptionnels de l'année en cours, appliquait ici le système d'évaluation directe. Cela permettait d'inscrire au chapitre des douanes : 4 milliards de recettes au lieu de 3.120 qu'on eût obtenu en appliquant les chiffres de la pénultième année.

2° Un autre grave défaut du projet était le caractère exceptionnel de certaines ressources envisagées. Ainsi, la réduction à 9 mois de l'exercice, apportait au budget, d'après le Rapport, un solde net de 1.388 millions (1). De plus les 700 millions prélevés sur le service des Alcools, les 375 soustraits au budget des Monnaies et Médailles, étaient l'objet de vives critiques. Ainsi ces diverses ressources si

(1) Cette estimation est différente de celle donnée par M. Piétri ; il est difficile au reste de donner un chiffre exact en pareille matière.

elles contribueraient *cette année* à assurer l'équilibre, ne se retrouveraient certainement pas aux prochains budgets. Aucun titre ne leur convient donc mieux que celui d'expédients.

3° Enfin, d'autres chapitres de recettes, sans présenter un caractère aussi discutable, que ceux ci-dessus examinés, n'étaient cependant que des ressources essentiellement provisoires ; ainsi les 280 millions escomptés de la taxe compensatrice de change, perçue sur les marchandises provenant de pays à monnaie dévaluée, seront à supprimer lorsqu'interviendra à plus ou moins brève échéance la stabilisation des monnaies. De même, en vue d'effectuer une péréquation des charges pesant sur les producteurs du fait de la taxe sur le chiffre d'affaires, le Gouvernement avait déposé un projet de loi augmentant les droits de douane sur les marchandises importées en France, car il estimait les producteurs nationaux désavantagés par la cascade des taxes qui frappait chaque produit aux différents stades de son élaboration. Il attendait de cette mesure 400 millions. Mais il était clair, que ce supplément de protection accordé aux producteurs français se traduirait un jour ou l'autre par une diminution du volume des importations, c'est à dire des recettes du Trésor.

La Commission résumait enfin ses appréciations en estimant à 2.473 millions le déficit certain du budget 1932 et même, portant plus loin ses prévisions, elle chiffrait à 7.306 millions le déficit en puissance des budgets futurs.

En définitive le reproche capital qu'elle adressait au plan présenté par le Gouvernement, c'était « de reporter sur les années futures la charge des difficultés qu'il est impuissant à résoudre ».

*
* *

La critique est aisée. On eût espéré que la Commission par l'organe de son rapporteur, après avoir fait ressortir les lacunes et les défauts du projet du Gouvernement, présentât à son tour un ensemble de propositions, compatibles avec

une bonne gestion financière qui assurât d'une façon sûre l'équilibre du budget. Mais elle recula devant cette tâche, qui était cependant dans ses plus strictes attributions. De deux choses l'une en effet : ou bien elle devait renvoyer en bloc le projet au Gouvernement pour une nouvelle délibération, ou bien elle se devait de modifier celui-ci en prenant pour bases les critiques qu'elle développait largement dans l'exposé des motifs du Rapport Général.

M. Nogaro, Membre de la Commission des Finances, dès le débat du projet le 2 décembre 1931, faisant remarquer l'insuffisance des recettes présentées par le Gouvernement, proposa à la Commission d'inviter le Gouvernement à établir un plan des « mesures nécessaires pour assurer un équilibre réel », pendant qu'elle-même commencerait l'étude du chapitre des dépenses. La Commission par 9 voix contre 7 repoussa cette suggestion estimant, dit le rapport, que l'adoption de cette proposition aurait contraint la Chambre à discuter le budget « à une date qui écartait toute possibilité de le voter en temps utile ».

Il est certain que si les remaniements envisagés avaient eu pour conséquence un retard dans le vote de la loi des finances et le recours à des douzièmes provisoires (1), il eût été préférable d'avoir un mauvais budget, plutôt que pas de budget. Mais cette hypothèse semble avoir été avancée pour les besoins de la cause. En réalité devant une situation financière qui semblait inextricable, la Commission des Finances voulait laisser au Gouvernement toute la responsabilité d'un budget, dont elle proclamait ouvertement le déséquilibre certain. Elle eût pu cependant, sur la base des critiques qu'elle formulait, établir un projet complètement remanié, mais c'eût été là, prendre à son compte des suppressions de crédits, et comme celles-ci seraient vraisemblablement insuffisantes, des créations ou « aménagements d'impôts ».

(1) Plus exactement des « neuvièmes » provisoires.

Or, on conçoit fort bien, que le Parlement à la veille d'élections générales, évite de prendre des mesures, qui pour nécessaires et justifiées qu'elles paraissent, lui eussent certainement amené une grande impopularité dans les masses électorales.

Aussi dans cette crise financière particulièrement grave, qui s'accroissait de jour en jour, l'ambition du Parlement fut simplement de voter un budget apparemment équilibré, quel qu'il fût, pourvu que le Gouvernement en prît la responsabilité, et que de nouvelles mesures de fiscalité n'y fussent pas incluses. Qu'en réalité, l'équilibre de ce budget ne fût pas assuré, elle pensait que la législature suivante aurait toujours la possibilité d'y remédier en cours d'exercice.

Ces considérations expliquent les modifications peu sensibles que la Commission apporta au projet gouvernemental. Le Ministre des Finances ayant par lettres successives, postérieures au dépôt du projet, demandé 271 millions de crédits supplémentaires, c'est un chiffre de 41.206 millions de dépenses (1) qui était présenté à la sanction de la Commission. Elle fit subir à ces chiffres 500 millions d'augmentation et 346 millions de réductions. Les premières visaient principalement les crédits pour l'entretien de la voirie nationale, et pour le fonds national de chômage.

Nous ne reviendrons pas sur les motifs de ces décisions que nous avons analysés plus haut.

La Commission s'autorisait d'autre part de la baisse générale des prix de gros de matières premières pour réduire les crédits affectés au matériel et aux approvisionnements. Elle réduisit de même les subventions faites aux Compagnies Aériennes ou de Navigation, sous le prétexte plus ou moins fondé, que celle-ci se livraient à des dépenses somptuaires incompatibles avec l'état critique des finances

(1) Rapport général à la Chambre sur le budget de l'exercice 1932, doc. parl. sess. ord. annexe N° 5820, p. 725 et suiv.

publiques. L'ensemble de ces réductions de crédits égalait 500 millions.

Le solde définitif de ces diverses augmentations ou réductions, aboutit en définitive à une majoration de crédits de 153 millions, qui porta ainsi le budget des dépenses à 41.088 millions.

Cependant ces majorations de charges devaient être couvertes par des ressources nouvelles. Fidèle à la ligne de conduite qu'elle s'était tracée, la Commission n'envisagea pas un instant un recours, si minime soit-il, à la fiscalité. En même temps qu'il avait déposé des modifications à son projet entraînant 271 millions de dépenses nouvelles, le Gouvernement avait proposé des ressources supplémentaires, qui se décomposaient comme suit :

Suppression de l'exonération des industries automobiles de la taxe sur le chiffre d'affaires	en plus 82 millions
Augmentation des droits à l'importation	» 100 »
Relèvement du prix des allumettes..	» 60 »
	» 242 millions

Si on en soustrait 17 millions de dégrèvements sur les taxes de jeux dans les cercles et casinos, c'est à 225 millions que se montaient les voies et moyens nouveaux.

La Commission adopta ces mesures, tout en faisant des réserves sur les moins-values à venir de la surtaxe à l'importation. De plus elle effectua diverses modifications de détail, en général des détaxes ou dégrèvements partiels, qui réduisirent à 67 millions le supplément de ressources présenté par le Gouvernement. Si l'on ajoute cette somme aux 41.037 millions du projet initial, c'est à 41.104 millions que la Commission invitait la Chambre à fixer définitivement le chiffre des recettes de l'exercice 1932. Il en ressortait un excédent nominal de 16 millions, au lieu de 102, prévus initialement dans le projet du gouvernement.

*
* *

Ainsi la Commission n'avait pas ménagé ses critiques au Gouvernement. Elle avait dénoncé la politique combinée de dégrèvements et de dépenses nouvelles: Elle prédisait le déséquilibre certain du budget, et celui encore plus évident des budgets à venir. Mais si elle avait d'excellentes raisons pour s'en tenir à de simples protestations, il n'en reste pas moins, que le Gouvernement qu'elle chargeait ainsi de toutes les fautes et erreurs commises, n'était ni le seul ni le premier responsable de la situation présente. C'était bien le Parlement en effet qui, à ne considérer que la seule année 1931, avait voté ces lois génératrices de dépenses, chaque année augmentées et qu'en réalité on pouvait considérer comme la cause directe du déficit. C'était également le Parlement qui avait voté le 28 décembre 1931 le plan d'outillage national, dont le financement assuré par une émission de bons du trésor de 5 milliards, risquait de mettre le Trésor dans une situation difficile (1) à tel point qu'on pouvait se demander s'il pourrait faire face avec un « volant » réduit à 2 milliards aux insuffisances momentanées de l'impôt.

Si donc on ne pouvait accuser la Commission d'ignorer la situation réelle des finances publiques, par contre on pouvait lui reprocher de ne rien faire pour l'améliorer et en tous cas, de répudier une responsabilité qui sans aucun doute lui appartenait.

*
* *

La Chambre des Députés, par les mêmes motifs que sa Commission, ne pouvait qu'approuver l'attitude de celle-ci. Aussi les modifications bien minimales qu'elle apporta au plan qui lui fut proposé ne changeaient pas grand chose à l'économie générale du projet de budget. En dépenses, les changements introduits se traduisirent par une augmenta-

(1) Rapport général 1932, Chambre, *op. cit.*, p. 728.

tion de crédits de 91 millions, dont les Pensions et le Ministère de l'Air étaient les plus gros bénéficiaires (1). Pour le surplus, elle ratifia la plupart des propositions qui lui avaient été présentées par sa Commission. Cependant, il fallait trouver une contre-partie à ces nouvelles augmentations, car l'excédent initial du budget (2) ne suffisait pas à les couvrir. Aussi certaines évaluations de recettes furent modifiées de la manière suivante :

En moins :

Impôts sur les bénéfices agricoles.....	18	millions
Impôt général sur le Revenu.....	2	»
Réduction de la taxe sur les places de luxe	10	»
Total : en moins.....		30 »

En plus :

Excédent de la fabrication des monnaies et médailles	80	millions
Bénéfices de la Caisse des dépôts et consignations	30	»
Total : en plus.....		110 »

Solde positif + 80 millions.

De la sorte, les dépenses se montaient à $(41.088 + 91) = 41.179$ millions ; les recettes à $(41.104 + 80) = 41.184$ millions. Un excédent de 5 millions à peine en ressortait (3). Voté le 14 mars, le projet de la loi fut déposé le 15 mars sur le bureau du Sénat ; celui-ci avait à peine quinze jours pour en examiner et apprécier le contenu. Il était à craindre que, quel que fût son zèle et son courage, la Haute Assemblée,

(1) Air: + 67 millions. Pensions: + 12 millions.

(2) 15 millions.

(3) Chiffres fournis par le projet de loi tel qu'il fut adopté par la Chambre le 14 mars (doc. parl. Sénat, session ordinaire 1932, annexe N° 245, page 223 ss.).

si elle voulait éviter le vote de douzièmes provisoires, serait forcée de limiter son contrôle à un examen rapide et presque formel du budget.

*
* *

La Commission des Finances du Sénat ne put commencer l'examen du projet à elle transmis par la Chambre que le 2 mars 1932. Le 19, il était terminé, et les décisions prises étaient communiquées au Sénat. Le Rapport Général qui résumait les opinions de la Commission présente une caractéristique essentielle : il ne cache en rien aux Sénateurs l'état périlleux des finances publiques. Mais si la vérité était mise en lumière, on chercherait vainement dans le texte de la Commission, les moyens qu'elle proposait au Sénat d'adopter pour assurer un équilibre dont elle ne dissimulait pas qu'il n'était aucunement réalisé par le projet du Gouvernement.

En réalité la Commission du Sénat adopta sur la question la même attitude que la Commission de la Chambre : on ne ménageait pas les critiques au plan gouvernemental, mais on trouvait maintes raisons pour n'y rien changer, et pour rejeter prudemment une responsabilité inopportune à la veille de la consultation électorale.

Aussi la Commission ne put « que constater le déficit réel du projet ». Le Rapporteur développait de nombreux arguments pour persuader les Sénateurs, qu'il serait fâcheux de renvoyer le projet au Gouvernement pour un nouvel examen, et que d'autre part, le temps manquait au Sénat et à sa Commission pour procéder à une pareille opération.

Résolue à accepter les bases du projet gouvernemental, la Commission, si elle procéda à des réductions de détail, se refusa donc à effectuer des réformes massives qui eussent entraîné une économie capable d'équilibrer le budget. Il importe cependant d'étudier rapidement les modifications apportées par la Commission au projet de budget, car à leur occasion, le rapporteur ne manquait pas de faire des remarques intéressantes pour l'équilibre.

Pour les dépenses, la Commission reconnaissait que les crédits nouveaux demandés correspondaient aux charges qu'entraînaient les lois votées pendant l'exercice en cours. Elle ajoutait, qu'il lui était impossible de revenir sur ce qui avait été voté et que par conséquent, pour faire face à ces charges nouvelles, il lui faudrait examiner en détail les divers chapitres de dépenses du budget pour y rogner tout ce qu'il était possible de supprimer sans nuire au fonctionnement normal des services publics.

Le total des réductions qu'elle effectua se monta finalement à 108 millions, ce qui ramena le chiffre des dépenses de 41.179 millions à 41.071 millions.

Pour les Recettes, la Commission fit toutes réserves sur les moyens exceptionnels adoptés par le projet pour couvrir — et encore nominalelement — le déficit. Néanmoins « pour donner corps à (ses) réserves et protestations », elle soustrayait 140 millions des recettes que le Gouvernement escomptait de la frappe des Monnaies et Médailles. Aussi, compte tenu de 30 millions de ressources supplémentaires à provenir de l'impôt sur les bénéfices industriels et commerciaux (1), le budget qui était proposé à la Haute Assemblée se formulait ainsi (1) :

Recettes :	41.075 millions
Dépenses :	41.071 »
Excédent :	4 »

Le Sénat, d'accord sur le fond avec sa Commission, accepta sans grandes modifications le budget soumis à ses délibérations.

Quant à la navette entre les deux Assemblées, elle fut particulièrement rapide. Le Sénat et la Chambre se mirent

(1) Ces 30 millions avaient été proposés par le Gouvernement dans son projet de budget (art. 3 et 8), mais rejetés par la Chambre.

(2) Rapport général 1932, Chambre, *op. cit.*, p. 291.

d'accord sur les chiffres suivants, qui constituèrent la loi des finances de 1932 (2) :

Recettes :	41.100 millions
Dépenses :	41.097 »
Excédent :	3 »

*
* *

LES PERSPECTIVES FINANCIÈRES A LA FIN DE LA XIV^e LÉGISLATURE

De même que l'année 1926 avait marqué un tournant caractéristique de l'histoire financière française, du mois d'avril 1932 par une nouvelle période au cours de laquelle la politique budgétaire va s'orienter dans une voie nouvelle.

Mais avant de retracer l'histoire des années qui constituèrent la quinzième législature, il est utile de jeter un coup d'œil d'ensemble sur les années 1929-1932 et d'essayer de dégager les traits essentiels du problème financier qu'allaient avoir à résoudre les pouvoirs publics.

1. — *La politique budgétaire de 1929 à 1932*

L'évolution inquiétante des finances publiques au cours de cette période peut être attribuée à deux causes :

— en premier lieu, à la crise économique qui après avoir longtemps épargné la France, commençait à peser lourdement sur notre économie nationale.

— ensuite à la politique d'extrême facilité budgétaire préconisée et suivie tant par le Parlement que par les Gouvernements qui s'étaient succédés au Pouvoir.

Certes la crise économique était la cause première du désarroi des finances publiques. Elle avait affecté à la fois les dépenses et les recettes de l'Etat. En dépenses, il avait

(1) Loi portant fixation du budget général 1932 (J. O. 1^{er} avril 1932, p. 3316 ss.).

fallu faire face à des augmentations de salaires et de pensions indispensables pour ajuster ceux-ci au nouveau coût de la vie. Dans le même ordre d'idées, l'accroissement du nombre des chômeurs, avait entraîné un surcroît de dépenses considérables. Ainsi le fonds de chômage, qui pour l'exercice 1931-1932 absorbait à peine 21 millions, atteignait en 1932 (1) 528 millions. Loin de s'accroître dans des proportions équivalentes, les recettes avaient diminué. A cet égard, les deux impôts de la taxe sur le chiffre d'affaires et de la taxe sur les opérations de bourse, véritables indices de la capacité fiscale du pays accusaient des moins-values caractéristiques (2).

Néanmoins, s'il est indéniable que l'existence d'une crise avait participé au premier chef au déficit du budget, il n'en reste pas moins que la politique suivie par les pouvoirs publics, au lieu de tenter d'adapter la fiscalité aux nouvelles conditions économiques, avait au contraire agi, comme si la situation générale était restée inchangée et aussi prospère qu'au cours des « belles années » 1927-1929.

Trois stades peuvent être distingués dans cette évolution.

De 1926 à 1928, sous la menace d'une catastrophe financière, on avait recouru à des mesures de fiscalité énergiques, mais nécessaires qui avaient permis un redressement assez rapide. Cependant l'alerte passée, le pays, comme ses représentants, oublièrent vite les périls qu'on avait frôlés. D'une part la dévaluation réalisée avait donné un « coup de fouet » à la vie économique du pays ; d'autre part l'équilibre du budget, enfin réalisé, avait ramené la confiance, facteur indispensable de la reprise. Une période de prospérité, qui dura approximativement de 1927 à 1929 commença : les impôts connurent d'invéraisemblables plus-

(1) Prévision pour 12 mois, tirée du chiffre prévu au budget pour les 9 mois de l'exercice 1932.

(2) 9.163 millions en 1931-1932, 8.077 pour 1932, rapport général au Sénat sur le budget de l'exercice 1932. Doc. parl. sess. annexe N° 291, p. 280.

values ; la Trésorerie accumulait d'énormes masses de disponibilités. Comment dans ces conditions empêcher qu'un pays, encore ployé sous les sévères mesures de 1926, ne réclamât une atténuation de la fiscalité ? Comment éviter qu'une grande partie des citoyens, les fonctionnaires et les pensionnés, touchés par l'augmentation du coût de la vie, ne prétendent pas obtenir un ajustement de leurs traitements et pensions ? Dans un pays comme la France, où les pouvoirs publics sont l'émanation directe des citoyens, il n'était guère possible que le Parlement résistât à un tel mouvement d'opinion, même s'il avait la connaissance certaine des dangers que présentait un retour trop brusque sur les réformes de 1926.

Dès 1928, une politique financière faite à la fois de dégrèvements et de dépenses nouvelles fut inaugurée. Pour un esprit averti et dégagé des contingences électorales, il était évident que cela devait un jour aboutir au déséquilibre du budget. Mais le Parlement, impressionné par les plus-values d'impôts considérables encaissés par le Trésor, non seulement voyait dans celles-ci le signe d'une prospérité économique durable, mais encore, y trouvait la preuve d'un excès de fiscalité, auquel il importait de mettre un terme. Il s'y employa de telle sorte que de 1926 à 1928, chaque budget augmenta de 2 milliards chaque année environ ; quant aux dégrèvements, leur total atteignit presque 6 milliards pour la période 1927-1931. Si avec 1930 commencèrent les premiers signes de moins-values, cela ne diminua en rien l'ardeur du Parlement à accélérer les dégrèvements et à augmenter les dépenses.

Au reste le tableau ci-après permet de suivre l'évolution des masses budgétaires depuis 1925, et de constater leur gonflement continu :

ANNÉES	MASSES BUDGÉTAIRES
1925	33.137 millions
1926	37.338 »
1927	39.541 »
1928	42.445 »
1929	45.336 »
	(budget ramené à 12 mois)
1930-1931	50.398 millions
1931-1932	50.640 »
1932	53.468 »
	(budget évalué pour 12 mois)

Ces chiffres prennent toute leur valeur, quand on remarque que :

1° en 1927, la création de la Caisse Autonome d'Amortissement soulagea le budget de 3.436 millions de dépenses afférant à l'amortissement de la dette.

2° le budget de 1931-1932 ne fut équilibré que par le transfert à la même Caisse d'une charge de 1.962 millions relative également à l'amortissement de certains titres de la dette publique.

Mais si les méfaits de la crise avaient fini par n'être plus discutés par personne, beaucoup persistaient à la considérer comme un phénomène passager, bénin même dans ses répercussions, et ne justifiant en aucune manière un arrêt de la politique financière jusqu'alors suivie et encore moins une atteinte aux privilèges déjà acquis. Si en effet, les derniers dégrèvements votés datent du mois d'août 1930, les lois génératrices de dépenses nouvelles continuèrent de s'accumuler mois par mois. Et les budgets de 1931-1932 et de 1932 étaient obligés de récapituler ces charges nouvelles qui, pour le budget de 1932, voté en pleine crise, se montaient encore à 2.600 millions pour neuf mois seulement. Il est probable au reste qu'à la date du 1^{er} avril 1932, jour du vote de la loi des finances, le Parlement n'eût sans doute pas accepté les nouvelles dépenses envisagées, s'il avait eu la possibilité de les écarter. Mais, votées déjà depuis long-

temps, il lui avait semblé impossible de revenir sur des mesures, que l'opinion encore sous le coup de la prospérité antérieure, considérait comme intangibles et légitimées par l'aisance de la Trésorerie.

Il semble donc, qu'en raison de la situation vraiment critique des Finances, au mois d'août 1932, pour la première fois le Parlement se soit clairement rendu compte des perspectives périlleuses, que le déséquilibre budgétaire amorçait pour le pays. Le Gouvernement lui-même, mieux au courant de la situation véritable, n'avait pas caché depuis déjà quelques années son opinion. Mais, émanation du Parlement, il lui était difficile, il faut le reconnaître à sa décharge, de pratiquer une politique qui n'avait pas la faveur de ses mandants. Tout au plus s'était-il borné à formuler des avertissements, qui étaient restés sans effet et auxquels au reste il ne semblait pas attacher une importance bien considérable. En 1932, pour la première fois, on sent dans l'exposé des motifs du projet de budget qu'il est décidé à imposer sa manière de voir au Parlement. Mais suivant l'expression du Ministre des Finances lui-même, le budget proposé n'était qu'un « budget de transition ». Chambre, Sénat, Gouvernement, à la veille des élections générales, c'était à qui endosserait la moindre responsabilité du désordre financier. Le Gouvernement par sa fonction même, ne put éviter celle de présenter « un » budget ; aussi tout son effort consista à respecter le statu quo fiscal, tout en réalisant un équilibre budgétaire apparent, qui pût faire illusion sur des gens non avertis. Il y réussit, et une fois le budget voté, il fut clair que tout le monde parlementaire et gouvernemental ne prêtait plus son attention qu'aux élections prochaines, dont le résultat quel qu'il fût, devait permettre aux nouveaux élus de pratiquer une politique financière franche, comportant avant la lettre les « réformes de structure » qui seules pouvaient résoudre le problème.

II. — *L'avenir*

A supposer en effet, qu'aucune réforme de la fiscalité et des masses budgétaires ne soit entreprise, les perspectives ouvertes sur les prochains exercices financiers étaient peu encourageantes. Examinons successivement les dépenses et les recettes.

D'une façon générale, une étude des principaux chefs de dépenses du budget général laissait prévoir des augmentations importantes pour les années à venir. La Caisse Autonome amputée d'une partie de ses ressources ne pourrait vraisemblablement plus procéder à des amortissements égaux à ceux des années précédentes. En revanche la masse de la dette publique allait augmenter infailliblement par suite des emprunts nouveaux qu'il allait falloir émettre. Le Trésor en effet, surchargé de demandes, serait bientôt forcé d'émettre des bons pour couvrir le déficit certain du budget 1933 et les intérêts des obligations émises pour le plan d'outillage national, ainsi que pour le service des emprunts destinés à couvrir le déficit du fonds commun des chemins de fer.

Il était difficile de chiffrer exactement l'augmentation à attendre de ces diverses situations, mais il était sûr qu'elle était considérable. Certes une conversion des rentes apparaissait toujours à beaucoup d'esprits comme le seul moyen de diminuer la masse de la dette publique, qui absorbait presque la moitié d'un budget. Mais c'était là une opération difficile, hasardeuse même en août 1932, époque à laquelle toutes les conditions indispensables pour une réussite ne semblaient pas réunies. Si en effet, la politique de rachat suivie par la Caisse d'amortissement avait contribué efficacement à maintenir le cours des rentes au-dessus du pair, la hausse du loyer de l'argent à long terme d'une part, et l'amenuisement des réserves de Trésorerie destinées à faire face à des remboursements éventuels du capital des titres

proposés à la conversion d'autre part, ne permettaient pas d'envisager une conversion présentant toutes les conditions favorables (1).

La dette viagère, plus encore que la dette perpétuelle menaçait particulièrement de détruire l'équilibre déjà compromis des budgets futurs. Sans revenir sur ce que l'on a pu voir à ce sujet au cours des pages précédentes, on doit cependant noter que d'après les prévisions les plus optimistes, l'accroissement du budget des pensions proprement dit semblait devoir être de 100 millions par an (2). Quant à l'allocation du combattant constituée par la loi des finances du 16 avril 1930, son coût avait été évalué à l'origine à 300 millions par an; mais d'ores et déjà pour 1932, la dépense atteignait 1.146 millions (pour douze mois). Et en 1933, par suite de l'augmentation du nombre des parties prenantes, et du relèvement automatique de la quotité des indemnités, 130 millions de *supplément* paraissaient nécessaires.

Pour les dix années suivantes, les calculs autorisés des actuaires évaluaient de 110 à 120 millions, l'augmentation annuelle que le budget général supporterait de ce chef (2).

S'il est aisé de fixer avec une précision d'ailleurs relative les charges qui allaient peser sur les exercices budgétaires futurs du fait de la dette perpétuelle et viagère, il est plus difficile de déterminer le montant des dépenses proprement civiles, dont on prévoyait l'augmentation. Ainsi l'extension des avantages accordés aux assurés sociaux agricoles, les subventions de la métropole aux colonies pour le service de leurs emprunts, constituaient, en autres sources de dépenses, les chapitres principaux destinés à recevoir d'ici peu des dotations supplémentaires.

Quant aux budgets de la Défense Nationale, personne en 1932 ne prévoyait encore leur prodigieux développement dans les années à venir. Au contraire, l'opinion publique, attendait de la conférence du désarmement qui tenait alors

(1) Rapport général 1932. Sénat *op. cit.*, p. 284.

(2) *Id.*, page 285.

ses assises, sinon une diminution des charges militaires, du moins la certitude que les armements de 1932 ne seraient pas dépassés ultérieurement (1).

Ainsi sur les principales lignes des chapitres de dépenses, on était obligé de prévoir pour l'avenir des augmentations croissantes d'année en année. Si par ailleurs les recettes prévues avaient laissé entrevoir, à défaut d'une augmentation parallèle, au moins une stabilisation de leur montant, la situation sans être absolument favorable, se serait néanmoins présentée sous un jour moins angoissant. Il n'en était malheureusement rien et les symptômes de moins-values, constatés dès 1930, menaçaient non seulement de persister mais encore de s'aggraver. Certes en pareille matière, des prévisions générales étaient malaisées. On avait chaque année assez de difficultés à prévoir les recouvrements de l'exercice suivant, pour qu'on n'eût pas quelques scrupules à évaluer ceux portant sur plusieurs années. Cependant si une évaluation précise était impossible, l'évolution de la situation économique d'un côté et la connaissance exacte de quelques données positives sur ce problème de l'autre, permettaient néanmoins d'affirmer avec le maximum de certitude que les recettes des budgets futurs s'inscriraient bien au-dessous des dépenses.

Ce n'était au reste pas l'avis général et beaucoup escomptaient d'une reprise éventuelle des affaires l'amélioration des rendements fiscaux. Mais à supposer que les effets de la crise s'atténuent ou disparaissent, une hausse de prix n'était pas tellement souhaitable pour le bien du pays. Car cette hausse de prix mettrait le commerce français d'exportation, déjà éprouvé, dans une situation défavorable vis-à-vis de l'étranger et accentuerait à l'intérieur la crise de sous-consommation.

Par ailleurs, d'autres sources de recettes, inscrites au budget de 1932, allaient faire complètement défaut pour le budget prochain.

(1) C'était là notamment l'opinion que professa M. Abel Gardey dans son rapport au Sénat (*op. cit.*, p. 285).

Parmi celle-ci, il fallait noter en premier lieu, le solde net des créances et dettes extérieures au titre des réparations et dommages de guerre.

Le moratoire Hoover expirait théoriquement le 1^{er} juillet 1932, et on pouvait en principe espérer qu'à cette époque, la France bénéficierait de nouveau des versements prévus par le plan Young. Le Gouvernement dans son budget avait tenu à inscrire le montant de la dette allemande pour une « raison de principe ». Il ne s'illusionnait pas au reste sur la liquidité de sa créance et M. Piétri déclarait notamment (1) : « pour 1932, des solutions seront adoptées en juillet et de graves mesures seraient à prendre alors en cas de carence de l'Allemagne... ». Le Gouvernement semblait aussi décidé en juillet, si l'Allemagne ne faisait pas honneur à sa signature, à suspendre le paiement des dettes anglo-américaines. C'était là une mesure indispensable pour la sauvegarde de nos finances, mais, en toute hypothèse, le manquement allemand constituait néanmoins une perte sèche de 2 milliards pour le budget et une menace extrêmement grave pour son équilibre.

Le paiement des dettes de guerre n'était au reste pas la seule cause d'inquiétude du Gouvernement ; d'autres ressources ne figureraient plus aux prochains budgets : ce sont les 3 milliards de ressources exceptionnelles et non renouvelables dont il a été question plus haut (1).

En définitive, l'avenir budgétaire se présentait mal : des rentrées d'impôts à prévoir plutôt faibles, 5 milliards au minimum de recettes diverses à supprimer, des dépenses en accroissement continu et difficilement réductibles, telle était la situation en août 1932.

On croit pouvoir écrire qu'un retour énergique sur la politique suivie depuis 4 ou 5 ans pouvait seul éviter la débâcle. Mais quoiqu'il en soit, en avril 1932, il n'était pas

(1) Débats parlementaires. Chambre. Session ordinaire, p. 603.

(1) Cf. pages 85 et ss.

possible parlementairement de tenter une réforme. Le résultat des élections de mai conditionnait toute nouvelle politique financière, et c'est seulement au cours de 1932 que les premières mesures de redressement, souvent timides et insuffisantes seront entreprises.

DEUXIÈME PARTIE

La déflation

CHAPITRE I

Le redressement de 1932-1933

LES PREMIÈRES MESURES DE REDRESSEMENT LA CONVERSION DES RENTES

Les difficultés financières formaient l'essentiel des préoccupations qui attendaient le nouveau Parlement. Depuis le vote si rapide du budget de 1932, la situation économique ne s'était pas améliorée et même certains indices traduisaient au contraire une accentuation lente mais effective de la crise ; aussi la nouvelle législature pouvait dès le mois de mai 1932 faire un inventaire assez pessimiste de l'état des finances publiques. Le budget de 1932, dont l'exécution venait à peine de commencer, menaçait de dépasser en déficit les chiffres pourtant élevés qu'on lui assignait officieusement. Quant au budget de 1933, les prévisions relatives à son équilibre, faites soit par le Gouvernement, soit par les Commissions des finances des deux Assemblées au hasard des projets ou propositions de lois, étaient encore plus désastreuses. Au reste l'accord était loin d'exister sur le montant réel du déficit entrevu, et les évaluations en la matière étaient particulièrement divergentes. Ainsi MM. Palmade et Germain-Martin, Ministres du Budget et des Finances du nouveau cabinet Herriot, estimaient le déficit futur à 12 milliards (1). Le Rapporteur Général (2) lui-même, après l'avoir évalué à 7 milliards, laissait craindre qu'il ne s'élevât en fait à 14 milliards ! Quoiqu'il en soit, un fait restait indéniable. Si de nouvelles mesures n'étaient pas

(1) Projet de loi portant fixation du budget général de 1933.

(2) M. Jacquier, rapporteur général du budget de la Chambre.

prises, non seulement il y aurait un déficit, mais celui-ci serait considérable. Quant à son montant, il dépendait de trop d'aléas pour être précisé avec certitude. D'autre part, il ne fallait pas espérer que la Trésorerie, qui avait jusqu'ici pallié tant bien que mal les déficiences d'exécution du budget, pourrait faire face au déséquilibre de l'exercice 1933. Ses énormes disponibilités constatées en 1929 avaient en effet complètement disparu, et diverses lois récentes avaient été obligées de relever le plafond d'émission des bons du Trésor, ce qui laissait craindre à plus ou moins brève échéance un affaiblissement sérieux du crédit de l'Etat.

La première tâche qui s'imposait donc au Ministère Herriot, en juin 1932, était d'essayer de réduire dans la mesure du possible le déficit de l'exercice en cours. Mais en même temps qu'elles allaient apporter une amélioration de l'équilibre du budget de 1932, les nouvelles mesures proposées à cet effet, constituèrent une étape préliminaire du redressement général — et qu'on espérait définitif — des finances publiques, ainsi qu'une préface nécessaire du budget de 1933. En conséquence, avant que les pouvoirs publics eussent commencé à se préoccuper officiellement de ce dernier, deux lois furent votées. La première, du 15 juillet 1932, effectua principalement des compressions dans les services publics ; la seconde, du 17 septembre 1932, réalisa finalement la conversion des rentes ; cette opération, longtemps annoncée et proposée, avait été considérée jusqu'alors comme une ultime ressource, et pour cette raison indéfiniment ajournée.

Ce fut donc à peine un mois après son arrivée au pouvoir que, le 1^{er} juillet 1932, le Gouvernement Herriot, par l'intermédiaire de MM. Palmade et Germain-Martin, déposa le projet de redressement qui devait inaugurer l'effort d'assainissement de la nouvelle législature. Ce projet, bien qu'il n'ait pas été adopté par le Parlement dans sa teneur primitive, était loin de prétendre effectuer après coup, l'équilibre d'un budget déjà trop compromis pour être efficacement entrepris. On a vu en effet, que d'après les

évaluations les plus optimistes, le déficit d'exécution du budget 1932, atteignait au moins 6 milliards (1). Or les réformes incluses dans la loi du 15 juillet 1932, qui sanctionna en le modifiant le projet primitif, ne profitèrent en définitive à l'exercice en cours que pour 246 millions. C'était peu en comparaison du déficit à combler. Mais il n'avait pas semblé possible d'appliquer au budget de 1932 à peine voté, des modifications aussi essentielles que celles que l'on envisageait pour établir l'équilibre du budget de 1933. Ces modifications adoptées consistaient d'une part en compressions de dépenses, d'autre part en réaménagements fiscaux. Le bénéfice que devait en retirer le prochain budget, s'élevait dans la pensée du projet du Gouvernement à plus de 4 milliards (1). Mais le Parlement réduisit finalement cette somme à 2.151 millions ; les compressions de dépenses furent de deux ordres : une première économie de 1.485 millions fut réalisée sur l'ensemble des crédits de la Défense Nationale (2) ; une deuxième, fut obtenue en réduisant les dépenses administratives de tous les services dans la proportion de 5 % des dépenses de personnel ; elle atteignit en fait 210 millions. Au total les compressions de dépenses s'élevaient à 1.695 millions (3).

Les réaménagements fiscaux constituaient la seconde partie du programme de redressement de la loi du 15 juillet 1933. Ils consistaient en une aggravation de la fiscalité, notamment par relèvements des tarifs de l'impôt général sur le revenu et de la taxe sur les valeurs mobilières, et par la suppression de certains dégrèvements établis par la loi du 16 août 1930 : 456 millions étaient attendus de ces mesures. Ainsi, l'ensemble des modifications adoptées devaient, d'après les prévisions, améliorer l'équilibre des budgets futurs d'une somme de 2.181 millions. Il y avait là un effort certain de redressement financier pour lequel

(1) Rapport général à la Chambre sur le budget de l'exercice 1933 (session ordinaire annexe N° 1534, p. 391).

(2) Projet de loi déposé le 1^{er} juillet 1932.

(3) Document cité à la note 1 page 392.

on avait pas hésité à recourir à des aggravations d'impôt. Le fait est à noter, car c'était la première fois depuis le début des difficultés financières que le Parlement se résignait à recourir ouvertement et dans une aussi forte proportion à la fiscalité. On peut au reste présumer que ce changement d'attitude n'était pas dû uniquement à l'aggravation de la situation au cours de ces derniers mois : les élections du mois de mai, en débarrassant les députés de soucis électoraux, avaient sans doute contribué puissamment à leur faire prendre une décision qui ne devait être sanctionnée que quatre ans plus tard à la prochaine consultation du pays.

Quoiqu'il en soit, l'économie réalisée marquait un désir très net de la part du Gouvernement de s'engager plus avant dans la voie des réformes. C'est ainsi que la loi du 17 septembre 1932, portant conversion d'un certain nombre de titres de rentes, vint compléter les premières mesures adoptées en vue de rétablir l'équilibre du budget.

Depuis le début de l'ère des difficultés, la conversion avait été souvent préconisée pour soulager le budget général, des arrérages qu'il devait verser aux titulaires de Rentes. C'était là une mesure non seulement franchement impopulaire, mais qui, effectuée dans de mauvaises conditions techniques, risquait à la fois d'aboutir à un échec et d'atteindre le crédit de l'Etat à un moment particulièrement inopportun. On comprend ainsi que malgré l'aggravation constante de la situation depuis 1930, les Gouvernements successifs aient toujours hésité à réaliser la conversion. Au début de 1931, cependant, les conditions techniques indispensables à une bonne réussite avaient paru être réalisées. Le crédit public était à peine entamé, les titres d'Etat dépassaient largement le pair ; d'autre part les disponibilités du Trésor, à cette époque encore suffisantes, permettaient de faire face à un éventuel remboursement des titres dont les porteurs auraient refusé la conversion. Mais, le Gouvernement, pensant arriver à équilibrer le budget par d'autres moyens ou artifices, ne put se résoudre à une mesure aussi radicale. La suite des événements devait modifier son opinion. Quand en Septembre 1932, il parut indispensable

de ne négliger aucune source de revenu, et de réduire à l'extrême limite les charges publiques, le Ministre des finances M. Germain-Martin se décida finalement à tenter l'opération, qui de l'avis de tous les spécialistes fut conduite avec talent. Ce n'est pas du reste que les conditions techniques d'une bonne réussite fussent pleinement réalisées. En effet, à cette époque, si l'ensemble des rentes dépassait encore le pair, leur rendement moyen atteignait à peine 3.65 % (1) ; de plus, la Trésorerie épuisée n'aurait pu faire face à des demandes de remboursement importantes dans le cas où celles-ci se seraient produites. Néanmoins « grâce au patriotisme des porteurs de rente et à la prudence des pouvoirs responsables » (2) l'opération réussit pleinement. Sur un capital de 84 milliards, les demandes de remboursement atteignirent 2 % seulement, de telle sorte qu'en définitive, le gain réalisé par le budget s'éleva à 1.407 millions (3).

Ainsi, l'ensemble des deux lois du 15 juillet et du 17 septembre 1932 avait abouti en définitive à soulager le budget 1933 et les budgets futurs de $(2.151 + 1.407) = 3.558$ millions. Cet effort, pour considérable qu'il fût, tant par le secours qu'il apportait aux finances publiques, que par les répercussions qu'il eut dans le pays, était insuffisant pour assurer l'équilibre du budget de 1933. Aussi tandis que le Gouvernement le 15 novembre 1932 déposait le projet de loi portant fixation du budget général de l'exercice 1933, de nouvelles mesures d'assainissement financier étaient en préparation ou même sur le point d'être votées. Il importe donc d'examiner en premier lieu comment, à cette date, le Gouvernement entendait réaliser l'équilibre du prochain budget ; on verra ensuite l'histoire compliquée de son vote et les dernières mesures de redressement adoptées.

(1) Rapport général 1933, Chambre, *op. cit.*, p. 392.

(2) Paroles de M. Jacquier, Rapporteur Général du budget 1933, cf. note 1.

(3) Le budget de la Caisse Autonome réalisait de son côté une économie de 125 millions.

LES INTENTIONS DU GOUVERNEMENT

Le premier soin du Ministre des Finances fut d'évaluer avec précision les répercussions des deux lois précitées du 15 juillet et 17 septembre sur l'équilibre du budget de 1933. D'après lui, au début du présent exercice, et abstraction faite des mesures nouvelles, le déficit à prévoir était de l'ordre de 12 milliards à répartir comme suit :

Accroissement de dépenses...	3 milliards	
Fléchissement des recettes...	4	» 100 millions
Diminution des recettes à provenir des paiements allemands	2	»
Disparition en 1933 des « ressources exceptionnelles » propres à l'exercice 1932 (1)....	3	»
Total....	12 milliards	100 millions

Le Ministre voyait à ce déficit trois causes principales (2) :

- le fléchissement des recettes
- l'abus de la procédure d'engagement
- l'intervention de lois ne développant qu'avec retard la plénitude de leurs effets.

Le fléchissement des recettes, effet direct de la crise, atteignait en effet son maximum en septembre 1932. Le produit des Douanes, de l'Enregistrement et des Indirectes accusait pour ce mois, la plus forte moins value qui ait été enregistrée, soit 21 % sur le chiffre d'évaluation.

Mais, à cette source permanente de déficit, il n'était guère possible de trouver un efficace remède. Aussi le Ministre réservait-il l'essentiel de sa critique pour « l'abus de la procédure d'engagement ».

(1) C'est-à-dire changement d'ouverture de la date de l'année financière, prélèvement sur le solde créditeur de l'office des alcools, bénéfice de la frappe des monnaies, cf. page 67 et ss.

(2) Projet de loi portant fixation du budget général de 1933.

Au cours de ces dernières années, en effet, le Parlement avait largement usé des crédits dits « d'engagement » qui permettaient d'ouvrir de nouveaux chapitres de dépenses, sans répercussion immédiate sur le budget en cours. Mais celles-ci s'inscrivaient aux exercices suivants sous forme de crédits de paiement « dont l'ampleur devint telle qu'il est impossible de les maintenir dans l'armature budgétaire et qu'ils nécessitent le recours à l'emprunt » (1).

Enfin, le Ministre reprenait à son compte les critiques dirigées autrefois par M. Piétri contre les « crédits d'amorce ». Nombreuses en effet étaient les lois votées depuis 1928, qui, de répercussions financières au début modestes, avaient ensuite par l'application mêmes des textes, exigé des crédits de plus en plus considérables. On peut citer à cet égard la loi des Assurances Sociales, celle sur la retraite du Combattant, celle sur les subventions aux Associations d'anciens combattants.

En réalité, le Gouvernement ramenait à deux les causes du déficit : d'une part la crise, d'autre part les pratiques financières d'une orthodoxie douteuse. Cela lui dictait les moyens qu'il allait entreprendre pour résoudre le problème : le déficit occasionnel, dû à la crise économique, serait couvert par l'emprunt ; le déficit permanent, dû à des méthodes budgétaires néfastes, serait couvert par des « moyens d'équilibre réels », c'est-à-dire en fait par les compressions de dépenses ou par un recours à la fiscalité. Cependant, faire une ventilation entre les déficiences budgétaires dues à la crise et celles dues à une mauvaise gestion financière, était une opération forcément arbitraire. En fait, le Ministre indiquait par là que, concurremment aux méthodes classiques d'assainissement financier (compression de dépenses, impôts nouveaux, etc...), il n'entendait pas renoncer aux méthodes exceptionnelles, c'est-à-dire à l'emprunt.

(1) Projet de loi portant fixation du budget général 1933, exposé des motifs.

Sans revenir, sur les deux lois du 15 juillet et 17 septembre 1932, il faut rappeler ici qu'elles constituèrent la préface indispensable des projets du Gouvernement. En effet l'ensemble de ces deux lois réduisait le déficit de 3.558 millions (1).

D'autre part, une nouvelle économie fut réalisée, peu de temps avant le dépôt du projet, à la suite d'une convention passée entre le Conseil d'Administration de la Caisse autonome d'Amortissement et le Gouvernement. La Caisse en effet, du fait des conversions réalisées avait été déchargée de 125 millions de dépenses relatives à sa participation au service de certaines catégories de titres. De plus, la conversion avait diminué le taux de l'amortissement de ceux des titres nouveaux qui incombaient à la Caisse. Une économie de 567 millions en résultait.

Contraint de ne négliger aucune source de revenu, le Ministre des Finances, par la Convention du 7 septembre (2), s'efforça de faire bénéficier le budget général des avantages indirects que la Caisse avait trouvés dans la conversion. A cet effet, la Caisse accepta de prendre à son compte l'amortissement d'un certain nombre de titres, dont la charge s'élevait à 293 millions. De plus, elle abandonnait la partie du bénéfice de la frappe des monnaies et médailles qui lui avait été attribuée par diverses Conventions (3) soit 343 millions. L'ensemble des charges nouvelles assumées par la Caisse atteignait donc $(293 + 343) = 636$ millions, c'est-à-dire 69 millions de plus que le bénéfice (567 millions) qu'elle retirait de la conversion. Mais cette perte était compensée et au-delà par des dispositions nouvelles de la loi des finances qui prévoyait une augmentation des droits de mutation par décès et de la taxe successorale (4).

(1) Cf. page 97.

(2) Cette convention ne fut adoptée que le 31 décembre par le Parlement.

(3) Conventions des 25 juin 1928 et 23 décembre 1931.

(4) D'après le texte de la loi, la Caisse devait en retirer un supplément de ressources de 200 millions.

En définitive, les résultats obtenus par les diverses lois et conventions intervenues depuis le début de la XV^e législature, en matière financière, peuvent se résumer dans le tableau suivant :

	Répercussions sur l'équilibre du Budget 1933	
	en dépenses	en recettes
Loi du 15 juillet 1932.....	— 1695 millions	+ 456 millions
Loi du 17 septembre 1932.....	— 1532 »	— 125 »
Convention du 7 Nov. 1932.....	— 205 »	+ 343 »
Total.....	— 3432 »	+ 674 »
Gain net pour l'équilibre du budget général (1)	4106 millions	

Ainsi, le déficit initial évalué à 12.100 millions se trouvait réduit de ce fait à $(12.100 - 4.106) = 7.994$ millions, soit sensiblement 8 milliards. Comme on ne pouvait songer à faire appel à la Trésorerie pour résorber ce reliquat considérable, il fallait donc envisager soit de nouvelles compressions, soit de nouveaux impôts, soit enfin des recours plus ou moins dissimulés à l'emprunt. Tels furent en effet, les trois moyens que le Ministre des finances proposait pour réaliser l'équilibre.

LES INTENTIONS DU GOUVERNEMENT

Si l'on compare le total des dépenses du budget de 1932, évalué à 12 mois, aux chiffres correspondants du projet de budget gouvernemental, on constate que la masse des dépenses de ce dernier atteignait 5.668 millions de moins.

(1) Les chiffres de ce tableau sont empruntés à l'exposé des motifs du projet de loi du budget 1933.

En effet, le budget de 1932 prolongé sur 12 mois, passait de 41.097 millions à 53.467 millions, alors que la somme à laquelle le Ministre des finances s'arrêtait définitivement pour celui de 1933, était seulement de 47.779 millions. Il pouvait sembler extraordinaire que le gouvernement ait cru pouvoir diminuer dans une aussi grosse mesure les dépenses publiques. En réalité cette déflation, considérable, ne tenait pas seulement, comme on pourrait le croire, aux conséquences des réformes financières adoptées depuis le 1^{er} juillet. Car si effectivement les dépenses avaient été comprimées dans la large mesure qu'on a vu précédemment, par ailleurs de nouveaux crédits, et des augmentations de dotation d'un grand nombre de chapitres, s'inscrivaient dans le projet gouvernemental.

L'explication de ces phénomènes en apparence contradictoires tient à une raison extrêmement simple : de nombreuses dépenses avaient été exclues du budget général et inscrites à des Comptes spéciaux hors budget. Ceux-ci étaient au nombre de deux : la Caisse des Pensions créée spécialement « ad hoc » et le Plan d'Outillage National prévu et préparé antérieurement, mais auquel on avait rattaché un certain nombre de dépenses autrefois intégrées dans le budget général.

La Caisse des pensions prenait en charge les pensions de guerre et à cet effet, était autorisée à émettre un emprunt, dont la quotité pour l'année considérée était de 2 milliards. Cependant, elle recevait en outre une dotation annuelle du budget de 4.300 millions. L'allègement budgétaire attendu de cette mesure était évalué par le projet à 2.070 millions. La création de cette Caisse, si elle facilitait la résorption du déficit actuel, n'en constituait pas moins une charge considérable pour l'avenir. De plus, elle portait une nouvelle atteinte au principe de l'universalité budgétaire. Aussi significatif était le virement au Plan d'Outillage National d'un certain nombre de dépenses de « premier établissement », jusqu'ici englobées dans le cadre du budget général. Ces dépenses devaient donc, comme l'ensemble du plan

soumis par ailleurs au vote du Parlement, être financées par l'emprunt. Une économie de 1.550 millions en résultait pour le budget général.

Ces deux mesures, tendant au rétablissement de l'équilibre budgétaire, ressemblaient plus à des artifices financiers qu'à des procédés raisonnables et classiques de redressement.

Mais le recours à des pratiques, aussi discutables dans leur principe que dans leur application, n'excluait pas l'emploi simultané de compressions de dépenses et d'élévation des impôts.

En ce qui concerne les dépenses, des réductions importantes étaient apportées aux crédits de nombreux services. Elles atteignirent principalement la Défense Nationale : l'effectif des officiers, sous-officiers et militaires de carrière fut réduit. Jointes à diverses modifications dans les crédits de matériel, ces mesures réduisirent de 550 millions les dépenses du budget général. Estimant toute autre compression impossible, si l'on voulait assurer la marche normale des services, le Ministre ne voulut se résigner à toucher aux dépenses de personnel qu'après avoir épuisé toute autre possibilité de ressources nouvelles, au premier plan desquelles figurait le recours de l'impôt.

Celui-ci était prévu sous deux formes : aménagements fiscaux d'une part, mesures de contrôle de l'autre.

Le renforcement de celles-ci faisait espérer une recette supplémentaire de 1 milliard. Quant aux impôts nouveaux, dissimulés sous l'euphémisme traditionnel « d'aménagements », ils consistaient principalement en une aggravation des droits de douane, des taxes sur l'automobile et de la taxe sur le chiffre d'affaires, soit au total 1.500 millions de recettes supplémentaires escomptées. Le simple examen des chiffres récapitulant les économies jusqu'ici mentionnées, montre que leur total était insuffisant pour assurer l'équilibre du budget. Il fallait donc entamer « la partie la plus délicate et la plus pénible » de l'œuvre de redressement, c'est-à-dire comprimer les dépenses de personnel, traitements et pensions.

Malgré les précautions que prenait le Ministre pour annoncer les amputations qu'il se proposait d'effectuer sur les dépenses du personnel, l'étendue des sacrifices demandés aux fonctionnaires, rentiers et pensionnés, sans être insupportable, était très importante. Les traitements supérieurs à 12.000 fr. étaient frappés d'abattement allant de 2 à 10 %. Les indemnités y afférentes, à l'exclusion de celles pour charges de familles, étaient elles-mêmes diminuées de 16 à 20 %. 773 millions étaient attendus de ces réformes. Par ailleurs, diverses mesures de détail diminuaient les crédits affectés aux anciens combattants et pensionnés, de 695 millions. Parmi ces mesures, les plus suggestives étaient la suppression des pensions aux veuves de guerre remariées et la suppression de la retraite du Combattant aux inscrits à l'impôt général au-dessus d'un certain revenu.

On peut résumer l'ensemble des réformes proposées par le Ministre, pour résorber le déficit subsistant après les lois des 15 juillet et 17 septembre 1932, et la Convention du 7 novembre, dans le tableau suivant (1) :

Réformes proposées dans le projet de budget 1933	Répercussions sur le budget général de 1933	
	En dépenses	En recettes
1) Mesures de contrôle.....		+ 1000 millions
2) Aménagements fiscaux		+ 1500 »
3) Reports au plan d'outillage national	— 1550 millions	
4) Création de la Caisse des pensions	— 2070 »	
5) Compression des dépenses de personnel	— 595 »	+ 750 »
6) Compressions diverses effectuées dans différents services.....	— 550 »	
	— 4765 »	+ 3250 »
Gain net pour l'équilibre.....	8015 millions	

(1) Chiffres empruntés au projet de budget.

Il a été fait allusion plus haut (1), dans le tableau mentionnant les divers postes d'augmentations des charges du budget 1933, d'un supplément de 3 milliards de crédits nouveaux à prévoir pour cet exercice. Cette masse de dépenses était donc couverte par les mesures de redressement envisagées. Cependant il est utile d'en noter les principaux éléments, car ils montrent d'une façon très claire que, quels que soient la gravité de la situation et les sacrifices exigés pour y remédier, le Gouvernement n'avait pas cru devoir arrêter la marche croissante des dépenses publiques. Il n'avait pas manqué certes de blâmer le gonflement ininterrompu de la masse des dépenses, mais lui-même ne croyait pas pouvoir l'empêcher.

Les principales de ces augmentations de crédits étaient les suivantes (2) :

167	millions	pour le service des obligations émises pour le plan d'équilibre national,
207	»	pour le remboursement d'avances faites par la Caisse des dépôts et consignations à l'Etat,
121	»	pour les intérêts de la dette flottante,
106	»	pour les pensions militaires,
130	»	pour faire face aux retraites mutualistes d'anciens combattants,
295	»	pour le service des emprunts émis par les grands réseaux,
141	»	pour les subventions aux entreprises de transports maritimes, etc, etc...

On pourrait ajouter un grand nombre d'autres postes d'augmentations, de montant moins considérable, mais dont le total influait d'une façon non négligeable sur l'équilibre budgétaire.

(1) Cf. page 97.

(2) Rapport général au Sénat sur le budget de l'exercice 1933, Doc. parl. session ord. annexe 260, page 212.

Les chiffres présentés en définitive par le Gouvernement, à la sanction du Parlement étaient les suivants :

Recettes	: 47.801 millions
Dépenses	: 47.779 »
Excédent	: 22 »

Le projet de budget ainsi défini avait un avantage réel : celui d'être rigoureusement équilibré. Le gouvernement avait en effet réussi ce tour de force, de faire coïncider dépenses et recettes, alors que tout au contraire contribuait à augmenter les premières et à diminuer les secondes. Mais si le Gouvernement devait être loué pour son souci d'assurer l'équilibre, les méthodes qu'il avait employées à cet effet étaient très discutables. En réalité, l'équilibre n'avait pu être théoriquement atteint que par la mise hors budget, et l'affectation à des comptes spéciaux (la Caisse des Pensions et le Plan d'Outillage National) de 3.620 millions de dépenses normalement supportées par le budget général. L'opération avait servi uniquement à dissimuler un recours à l'emprunt, qui, réalisé sous forme de comptes ou organismes spécialisés, devait être admis plus facilement par l'opinion publique.

En définitive, on se refusait toujours à entamer une véritable réforme générale des finances publiques. Certes l'œuvre entreprise par le gouvernement dès le début de la législature était loin d'être inutile ; elle était même la préface indispensable de tout redressement, mais elle s'avérait insuffisante par elle-même. Du moment que le Gouvernement acceptait de ne pas revenir sur l'œuvre législative du Parlement précédent et qu'il ne se refusait pas à repousser toute demande nouvelle de crédits, il était évident que l'effort représenté par les lois des 15 juillet et 17 septembre n'aboutirait pas à un véritable redressement. Se trouvant dans l'impossibilité — au moins morale — de comprimer dans une plus large mesure les dépenses de personnel, ne pouvant pas escompter grand chose d'un recours massif à la fiscalité dans un pays en pleine crise, ne voulant pas revenir sur les dégrèvements autrefois votés, il ne restait plus dans ces conditions qu'à faire appel à l'emprunt. Mais

la solution ainsi adoptée, outre qu'elle transgressait le principe de l'Universalité budgétaire, ne pouvait en aucune façon être considérée comme un remède définitif aux difficultés actuelles ; elle avait au surplus l'inconvénient d'accroître la dette publique déjà considérable, alors que depuis 1926 tous les efforts avaient tendu à la réduire. Le projet de budget était donc en contradiction formelle avec l'orthodoxie financière ; le Parlement, peu enclin pourtant à s'arrêter à des considérations de cet ordre, n'acceptera pas de pareilles propositions et repoussera énergiquement le recours déguisé à l'emprunt, spécialement sous la forme de la création de la Caisse des Pensions.

Au reste, le Ministère Herriot était renversé, peu après le 15 décembre, sur la question des dettes américaines. Il avait voulu considérer notre dette envers les Etats-Unis comme indépendante des réparations allemandes, et par conséquent faire honneur à la signature de la France, lors de l'échéance du 15 décembre. Mais le Parlement, poussé par l'opinion publique, ne put admettre le principe d'un paiement quelconque, au moment même où la carence financière de l'Allemagne était devenue un fait accompli. Un Ministère Paul Boncour avec H. Chéron aux finances succéda au Ministère Herriot. Cependant la chute du Ministère rendait caduques les propositions gouvernementales relatives au budget. Il devenait dès lors certain, que dans le court espace de temps qui subsistait d'ici la fin de l'année, il serait impossible, au Gouvernement de préparer un projet de budget modifié et, en toute hypothèse, au Parlement de le voter. Le recours aux douzièmes provisoires, depuis longtemps écarté de l'histoire budgétaire française, devenait inévitable et allait ainsi consacrer l'état critique des finances publiques. Le nouveau Ministère des finances, placé dans l'impossibilité d'aboutir avant la fin de l'année, se borna à présenter et faire voter le 31 décembre un douzième provisoire, qui portait ouverture de crédits pour le mois de janvier, ainsi que l'autorisation de percevoir pendant le même temps les impôts et revenus publics. L'exercice 1932 se termina donc, la question de l'équilibre restant entière

et non résolue. Il était décourageant de constater que la réforme financière, inaugurée dès le début de la législature en juillet 1932, n'avait pas abouti six mois après et que, comble de dérision, on en était réduit à recourir à l'expédient funeste des douzièmes provisoires.

*
**

*LES PROJETS FINANCIERS DU MINISTÈRE CHÉRON
LA LOI DU 26 FÉVRIER 1933*

Le nouveau gouvernement ne pensait pas avoir le temps de préparer un projet de budget avant la fin du mois de Janvier. Mais s'il renonçait ainsi à une réforme rapide et complète de la situation financière, l'aggravation continue de celle-ci nécessitait néanmoins qu'à défaut du vote de la loi des finances, on entreprît immédiatement les compressions de dépenses et le « réajustement de la fiscalité » estimés indispensables et urgents. Au point où l'on en était arrivé, il s'avérait difficile de procéder à une réforme quelconque, sans susciter de la part des nombreux intéressés qu'elle toucherait, des protestations et récriminations plus ou moins véhémentes. Il parut donc habile au Ministre des Finances de solliciter l'avis d'un Comité d'experts, présidé par le sous-gouverneur de la Banque de France M. Fournier, sur les moyens les plus aptes à résoudre la crise financière française. Cette consultation avait à la fois l'avantage de fournir au Ministre des suggestions dont il pourrait éventuellement tirer parti, et de placer les futurs projets du Gouvernement sous le patronage et l'autorité d'un groupe de techniciens dont on ne pouvait récuser la compétence. Le 5 janvier 1933 le Comité remettait son rapport. Il serait hors de notre sujet de l'analyser ; de plus ce travail a été déjà fait (1) de façon très pertinente. On se bornera simplement à en noter les propositions directement relatives à la

(1) Notamment Dufour : *L'équilibre budgétaire de la France depuis la guerre*. Thèse, Paris 1935, p. 174.

recherche de l'équilibre du budget. Les experts pensaient qu'on atteindrait plus facilement l'équilibre du budget par la compression massive des dépenses que par un recours à la fiscalité, jugé inopportun dans un pays anémié par la crise. Aussi le programme de réformes qu'ils envisageaient se définissait ainsi : 1° effectuer des « économies rigoureuses » 2° réviser « les conditions d'assiette et de recouvrements des impôts » (1).

En premier lieu, le rapport jugeait certains chapitres du budget aisément compressibles. Aussi proposait-il de réduire la dette viagère de 12.165 millions à 10.133 millions; de même les traitements et indemnités diverses étaient amputés de 5 % ; cette réforme jointe à d'autres compressions procurerait une économie de 1.220 millions. Les dépenses militaires, déjà fortement diminuées par la loi du 15 juillet 1932, subissaient néanmoins une nouvelle réduction de 500 millions. Les travaux publics, par ailleurs, voyaient leurs crédits diminués de 874 millions. Enfin les dépenses d'assistance et de prévoyance étaient réduites de 585 millions. Le total des compressions proposées atteignait 5.325 millions. Cette somme était insuffisante pour combler le déficit que les experts avaient évalué à 10.541 millions (2). Force en était de recourir à la fiscalité. Par de nouvelles mesures de contrôle fiscal et par l'amélioration de l'assiette de l'impôt, on espérait obtenir 2.422 millions. D'autre part, des remaniements de tarifs de l'Enregistrement, du Timbre et des Contributions Indirectes, on escomptait 3 milliards.

L'ensemble de ces propositions aboutissait à un budget non seulement équilibré, mais même en excédent de 142 millions. Les remèdes envisagés avaient l'avantage de résorber complètement le déficit, tout en restant dans la ligne traditionnelle de l'orthodoxie financière. Mais c'était là une œuvre de techniciens, qui ignoraient, ou voulaient

(1) Rapport des experts page 40 et ss.

(2) On remarquera que le Ministre des finances du précédent cabinet ne faisait état d'un déficit que de 8milliards, compte tenu des lois du 15 juillet et 17 novembre 1933.

ignorer les contingences électorales et parlementaires. L'opinion publique n'était pas encore préparée à accepter des sacrifices aussi durs. Aussi le Ministre des finances fut-il mal avisé à cet égard de reprendre à son compte — comme on le verra plus loin — l'essentiel des solutions proposées par le Rapport ; le prestige qu'il avait acquis autrefois dans la gestion des finances publiques, et qui n'était pas étranger à la situation qu'il occupait dans le Ministère, ne suffirait pas à pallier le caractère brutal du redressement financier qu'il proposait au Parlement et dont il assumait entièrement la paternité.

*
* *

Le Ministre des Finances incorpora son plan de réformes dans le projet de loi portant ouverture du douzième provisoire de février. Dans l'exposé des motifs, le Ministre ne manquait pas de faire une place particulière au rapport des experts, à tel point qu'il était malaisé de définir ce qui était en propre d'inspiration gouvernementale. Après avoir fait un tableau de la situation budgétaire, qu'il présentait sous un jour fâcheux, le Ministre concluait ainsi : « Voilà la « situation. Ce n'est pas la crise qui pour la plus large part « l'a provoquée : ce sont nos fautes. Dès lors il faut prendre « parti — ou bien nous allons de suite remédier au mal « par un effort massif... et nous aurons sauvé nos finances. « — ou bien par faiblesse, par le goût des facilités, pour « ménager les contingences, nous allons fermer les yeux, « comme le commerçant gêné qui redoute de rencontrer « son comptable... et alors nous glisserons peu à peu « d'emprunts en emprunts vers une situation beaucoup « plus grave et qui pourra menacer notre monnaie elle- « même. Voilà la vérité ; il fallait qu'elle fût dite ». Les remèdes que préconisait ensuite le Ministre sont exactement les mêmes que ceux exposés dans le rapport des experts : compression de dépenses au premier chef et pour une plus faible part d'augmentations d'impôts.

Les économies peuvent se classer sous les rubriques suivantes (1) :

1° Dette viagère.....	2.032 millions
2° Réduction des dépenses de personnel.....	1.200 »
3° Réduction des dépenses militaires.....	638 »
4° Réduction des crédits de travaux.....	979 »
5° Révision de certaines dépenses et compressions diverses.....	477 »
Total général.....	5.326 »

Quant aux nouvelles mesures fiscales, le Ministre les justifiait par l'impossibilité où il se trouvait de procéder à une déflation plus accentuée des dépenses, Sous peine de nuire au fonctionnement des services publics, ou à moins d'imposer des sacrifices intolérables à certaines catégories de citoyens, il lui avait paru impossible d'équilibrer le budget sans recourir à une aggravation de la fiscalité. Il reprenait à cet égard les suggestions formulées par les experts et que l'on peut détailler de la façon suivante :

1° Mesures figurant déjà au projet de budget (2)	+ 1.750 millions
2° Suppression d'exonérations et retour sur dégrèvements.....	+ 1.889 »
3° Majorations de tarifs sur :	
(Droits de consommation sur l'alcool.....	+ 270 »
(Impôts directs.....	+ 510 »
(Enregistrement et valeurs mobilières.....	+ 355 »
4° Mise au coefficient 5 des droits divers (timbre, permis de chasse, quittances...).....	+ 170 »
5° Création d'une taxe nouvelle d'importation	+ 379 »
6° Mobilisation de diverses créances de l'Etat	+ 130 »
Total général.....	5.453 »

(1) Projet de loi portant ouverture du douzième provisoire de février (Chambre session ordinaire, annexe N° 1261, page 71).

(2) Cette rubrique vise dans l'ensemble les réformes envisagées

En résumé, l'ensemble des réformes du projet se traduisait par un gain net pour l'équilibre de $(5.326 + 5.453) = 10.779$ millions. Le budget de 1933, établi sur ces bases, se serait donc soldé avec un excédent de plus de 230 millions.

Dès qu'elle fut saisie du projet gouvernemental, la Commission des Finances s'efforça d'en faire l'examen avec toute la célérité possible.

Mais, préludant aux difficultés qui accueilleraient le projet devant le Parlement, les socialistes déposèrent une contre proposition et demandèrent que celle-ci servît de base aux discussions de la Commission, à l'exclusion du projet gouvernemental.

Finalement, la Commission décida de retenir le projet du Gouvernement, mais « sans exclure la possibilité d'examiner... telle ou telle disposition qui émanerait du contre projet socialiste... ».

Cette simple discussion de procédure montre par avance que la Commission était loin d'être acquise aux solutions préconisées par les experts et le Gouvernement. Au reste, pour justifier l'hostilité que celle-ci apporta en définitive aux mesures proposées, le rapporteur du projet M. Lamoureux, essayait de dissocier dans les mesures de redressement présentées, celles dues au Comité des Experts et celles d'inspiration proprement ministérielle. Cette distinction nous paraît mal fondée, et semblait plutôt destinée à faire croire au Parlement que le Gouvernement avait singulièrement dépassé les conclusions de ses techniciens. Car si les chiffres globaux des économies et mesures fiscales nouvelles du rapport des experts et du projet de loi ne sont pas rigoureusement les mêmes, ils en diffèrent de fort peu, et l'esprit qui anime les deux documents procède bien de la même conception.

par MM. Germain Martin et Palmade dans leur projet de budget déposé le 12 novembre 1932. Cependant les évaluations de ces produits sont divergentes, les experts ayant le plus souvent écarté le système de la pénultième, comme « conduisant à des erreurs trop lourdes en cas de crise ».

Par contre, les décisions qu'adopta en définitive la Commission des Finances, s'éloignent considérablement des solutions qui lui étaient présentées par le Gouvernement, à tel point qu'elles semblent un décalque du contre-projet socialiste. Considérant en effet, que la déflation budgétaire et l'accroissement de la fiscalité auraient eu comme effet d'aggraver la crise en réduisant le pouvoir d'achat des citoyens, la Commission préconisait de « rechercher les forces d'emprunt les plus aptes... à infuser dans la circulation économique les éléments de vie nouvelle dont elle a besoin ».

Cette conception se traduisait par la création de deux Caisses alimentées exclusivement par l'emprunt, la Caisse des Grands travaux et la Caisse d'amortissement des pensions. C'était là un retour non déguisé aux méthodes dont le gouvernement précédent avait fait état dans son propre projet de budget mort-né.

Ainsi conçu, le budget s'organisait sur la base d'un recours à l'emprunt pour les deux tiers du déficit, qui restait fixé à 10.541 millions (1) :

Augmentation de recettes.....	3.581 millions	
Réductions des dépenses.....	182	» (1)
Recours à l'emprunt :		
a) par la Caisse des grands travaux	1.550	»
b) par la Caisse d'amortissement des pensions.....	1.200	»
	6.513	»

Cette somme étant insuffisante pour combler l'intégralité du déficit, la Commission proposerait le recours pur et simple à l'emprunt en cours d'exécution du budget pour solder la différence, c'est-à-dire 4.490 millions.

(1) La commission adopta sur ce point l'évaluation des experts.

La solution ainsi adoptée se trouvait être exactement le contre-pied des propositions gouvernementales. Les modalités d'emprunt qu'elle comportait étaient cependant trop excessives, son origine socialiste trop accusée, pour qu'elle eût quelque chance d'être adoptée au moins dans sa totalité par le Parlement. De même, le projet du Gouvernement, bien que moins critiquable à tous égards, entraînait des conséquences trop rigoureuses pour être acceptées sans discussion par les représentants du pays. Aussi, le Cabinet se refusant à modifier ses intentions, fut renversé par la Chambre des députés ; une fois de plus, à la veille d'être résolu, le problème financier restait en suspens. Le 31 janvier, le Parlement se borna à voter le douzième provisoire de février, en remettant « sine die » la réforme budgétaire.

*
* *

Un cabinet Daladier, avec M. Lamoureux au budget et G. Bonnet au Finances, succéda au cabinet Paul Boncour. La présence de M. Lamoureux au budget aurait pu faire augurer une politique financière dans la ligne de celle ébauchée autrefois par MM. Palmade et Germain-Martin. Le nouveau Ministre du Budget en effet, rapporteur du projet de loi du 20 janvier précédent « fixant les moyens de redressement financier », s'était prononcé franchement pour le recours à l'emprunt et le rejet de toute mesure de déflation massive. Cependant le temps pressait. Il fallait envisager désormais le vote d'un douzième pour mars, car le désarroi des idées en matière budgétaire était tel qu'on ne pouvait espérer réunir assez rapidement une majorité pour voter la loi des finances de 1933.

Utilisant la même procédure que le Gouvernement précédent, le Ministère Daladier incorpora une série de réformes dans le projet de douzième provisoire qu'il soumit au Parlement. En effet, à défaut d'un programme d'ensemble, dont le vote rapide était impossible, il importait de mettre un terme le plus rapidement possible à l'hémorragie que pro-

voquait dans le Trésor le déficit chronique du budget. En effet depuis le 20 juillet 1932, une série de lois successives avaient élevé le maximum d'émission des bons du Trésor jusqu'à 15 milliards. Or à la date du 7 février 1933, 11.300 millions avaient été utilisés (1). Si une modification ne se produisait pas incessamment, à ce rythme le Trésor risquait rapidement de ne plus avoir de disponibilités, à moins que l'on se résignât à élever encore le plafond de ses émissions. Mais une telle solution menaçait d'avoir des conséquences désastreuses pour le crédit public. C'est pourquoi, avec l'espoir d'une meilleure fortune que ses prédécesseurs MM. Germain-Martin et Chéron, M. G. Bonnet déposa un projet de redressement budgétaire dès le 7 février 1933. Le rapporteur général du projet à la Chambre M. Jacquier prétendit que les dispositions contenues dans le projet du Gouvernement reproduisaient celles qui avaient déjà été votées par la Commission. Il faisait allusion aux décisions d'inspiration socialiste que celle-ci avait prises à la suite du programme de redressement présenté antérieurement par M. Chéron. Cette opinion est très discutable, car présentement le Ministre ne faisait appel d'aucune façon à l'emprunt pour résorber le déficit ; d'autre part, et pour cette raison même sans doute, il n'avait pas la prétention d'assurer l'équilibre intégral du budget. Ce sont là les caractéristiques essentielles du projet du nouveau Gouvernement, et elles méritent qu'on s'y arrête plus longuement, car la plupart de ses modalités vont être définitivement adoptées par le Parlement et deviendront la loi du 28 février 1933. On peut diviser en trois parties les modifications que le projet apportait à la législation existante : compression de dépenses, aménagements d'impôts, ressources diverses.

(1) Rapport de M. Jacquier sur le projet de loi portant fixation du douzième provisoire de mars (Doc. parlementaire Chambre, session ordinaire, annexe N° 1375, page 247).

Les compressions de dépenses se montaient à 2.417 millions ; elles peuvent se ranger dans les rubriques suivantes :

a) Pensions d'invalidité (suppression de la présomption d'origine.....	40 millions	
b) Fonctionnaires :		
1. révision des indemnités.....	500	»
2. prélèvement progressif sur les traitements	109	»
3. arrêt du recrutement.....	100	»
c) Pensions d'ancienneté.....	265	»
d) Dépenses militaires (1).....	638	»
e) Travaux :		
1. transferts d'arriérés au plan d'outillage national.....	328	»
2. réduction de 10 % des crédits	134	»
f) Economies diverses.....	303	»
Total.....	2.417	» (1)

D'autre part, les aménagements d'impôts apportaient 2.688 millions de ressources supplémentaires, c'est-à-dire 1.001 millions au titre de l'extension du contrôle fiscal, 342 millions à attendre de suppressions d'exonérations et de dégrèvements et 1.325 millions au titre d'élévation de tarifs d'impôts indirects (essences, véhicules, licences à l'importation, enregistrement, timbre) que le projet de loi baptisait pudiquement « réaménagements fiscaux ». Enfin, diverses ressources exceptionnelles, provenant principalement du fonds d'entretien des pièces d'argent en circulation, devaient produire 481 millions.

L'ensemble des mesures proposées atteignait 5.566 millions et par conséquent couvrait à peine la moitié du déficit envisagé pour 1933.

C'était là un effort de redressement limité volontairement ; mais sous cette réserve, les gains qu'il apportait à l'équilibre budgétaire, constituaient une étape importante de l'œuvre entreprise ; son application immédiate devait donner au gouvernement le temps de préparer convenablement le projet de loi des finances qu'il importait mainte-

(1) Rapport Jacquier, *op. cit.*, p. 249.

nant de voter rapidement. La Commission des Finances saisie du projet devait y apporter peu de modifications, car son travail était facilité par ce fait que le Gouvernement lui transmettait un grand nombre de textes qu'elle avait déjà discutés et votés antérieurement (1).

Aussi les quelques retouches qu'elle apporta au projet ne modifièrent ni « son esprit général », ni ses principales dispositions ». Les compressions de dépenses passèrent de 2.417 à 2.178 millions, tandis que les recettes nouvelles n'apportaient plus que 1.577 millions, au lieu de 2.688 millions escomptés par le projet.

Par contre les ressources exceptionnelles s'inscrivaient pour 1.025 millions, au lieu de 481 proposés antérieurement.

En résumé la Commission limitait l'effort demandé tant aux contribuables qu'aux parties prenantes du budget à 4.780 millions au lieu de 5.566 millions prévus dans le projet. Elle n'avait au reste supprimé aucune compression, ni aménagement d'impôts prévus, mais s'était bornée dans la plupart des cas à réduire les évaluations qui lui étaient proposées. Plus encore cependant que le projet gouvernemental, les décisions de la Commission demandaient davantage aux compressions de crédits et moins aux impôts, puisqu'elles ne faisaient appel à la fiscalité que pour 1.587 millions, au lieu de 2.688 millions proposés par le Gouvernement. Le Parlement, à quelques détails près, adopta les mesures préconisées par la Commission des Finances de la Chambre, qui devinrent la loi du 28 février 1933. Voici quelle était en définitive la contribution que cette loi apportait à l'équilibre budgétaire :

Compression de dépenses	1.953 millions
Augmentation de recettes	1.744 »
Ressources exceptionnelles	1.025 »
	4.722 »

(1) Notamment dans le rapport N° 1298 sur le projet de douzième de février déposé par M. Chéron.

Mais ces chiffres concernaient un budget s'étendant sur une année entière ; or la loi ne pouvait s'appliquer qu'à partir du 1^{er} mars, et tant les compressions que les aménagements d'impôts votés ne pouvaient entrer en exécution qu'à partir de cette date. Aussi, si 4.722 millions représentent bien le montant de la contribution apportée par la loi du 28 février 1933 à l'équilibre budgétaire en général, le budget de 1933, amputé déjà de deux mois, ne pourrait en profiter que jusqu'à concurrence de 3.966 millions (1).

Par ailleurs, le prélèvement sur la frappe de la monnaie de billets et de nickel, inscrit dans la loi au titre de « Ressources exceptionnelles », ne pouvait être considéré comme une mesure *permanente* de redressement budgétaire.

Aussi en définitive, on pouvait considérer, que déduction faite de ces ressources exceptionnelles, la loi du 28 février 1933, représentait un total de 3.600 millions de moyens d'équilibre qui profiteraient de façon permanente aux budgets futurs.

*
**

LE PROJET DE BUDGET DE 1933 ET LA CRITIQUE DES COMMISSIONS

L'effort accompli depuis le début de la XV^e législature, sans être complet ni suffisant, était considérable. Un déficit qui aurait atteint pratiquement 14 milliards, avait, à la suite de longs travaux et d'interminables discussions, été réduit de plus de 8 milliards. Aussi après le vote de la loi du 28 février 1933, pouvait-on se demander s'il importait de continuer l'œuvre commencée, ou bien de se contenter des résultats acquis. Dans la première hypothèse, la loi du 28 février n'était qu'une étape du redressement ; dans la seconde elle en constituait le point final.

(1) Pour les dépenses 1.485 millions, pour les recettes 2.481 millions.

Il pouvait sembler logique de considérer la continuation de l'œuvre entreprise comme normale et impérative, si l'on réfléchissait que 4 milliards au minimum restaient à trouver pour parfaire l'équilibre du budget. Cependant l'étude de la situation économique en mars 1933, pouvait faire naître un doute à ce sujet. En effet, l'extension prise depuis le siècle dernier par le budget de l'Etat, la place grandissante qu'il occupait dans le domaine économique, tendaient de plus en plus à accroître l'influence des finances publiques sur les destinées de l'Economie Nationale. Des modifications profondes introduites dans l'organisation du budget des collectivités publiques, au premier rang desquelles se plaçait l'Etat, ne pouvaient manquer d'avoir des répercussions sur la vie nationale. Il importait donc, avant de poursuivre l'œuvre de réforme financière, de se demander si une accentuation de la déflation budgétaire pouvait être continuée sans périls. Certes une réponse à une semblable question est difficile. Et si l'expérience d'une part, la statistique de l'autre, apportent en la matière des indications précieuses, si celles-ci peuvent servir utilement à orienter les esprits, il n'en reste pas moins que, les résultats ainsi obtenus étant l'objet de multiples et divergentes interprétations, ce sont en définitive des considérations sinon électorales du moins politiques, qui déterminent la solution à adopter. Il est intéressant de constater à cet égard, que les partis marxistes en de telles circonstances ont toujours préconisé l'inflation, alors que les fractions modérées des assemblées parlementaires, se sont presque toujours élevées vigoureusement contre elle. Ces considérations peuvent aider à comprendre l'attitude du Gouvernement Daladier au moment où la question se posait de savoir si l'on continuerait la politique de déflation, inaugurée huit mois plus tôt.

Il fallait en effet se déterminer à voter le budget de 1933. Déjà trois douzièmes provisoires avaient été votés, et il était à craindre que, quelque diligence que les pouvoirs publics apportassent à préparer et voter la loi des finances, de nouveaux douzièmes seraient nécessaires avant que celle-ci puisse intervenir.

Le Gouvernement par ailleurs, ne voulait pas reprendre à son compte le projet de budget déposé par le Ministère Herriot, sans y apporter les modifications que les événements parlementaires et les lois votées postérieurement rendaient nécessaires. Ce travail, entrepris dès l'arrivée au pouvoir du cabinet Daladier, se manifesta, par l'envoi d'une lettre relative « au projet de budget général de l'exercice 1933 » au Président de la Commission des finances de la Chambre des Députés. Cette lettre définissait la position du Gouvernement sur la question budgétaire, et fixait les modifications qu'il entendait apporter au précédent projet compte tenu des lois nouvelles adoptées depuis.

Après avoir rappelé l'immensité de l'effort accompli, le Ministre déclarait franchement qu'il ne fallait pas songer à rétablir d'un seul coup l'équilibre du budget. Aussi se bornait-il à présenter un « Redressement limité » de l'ordre de 1.630 millions (1).

Cette somme était de loin inférieure au déficit restant à combler. Mais le Ministre estimait impossible de demander plus au pays « sous peine d'accroître la dépression économique et de retarder le retour de la prospérité ». Le Gouvernement prenait ainsi nettement parti dans la controverse qui opposait partisans et adversaires de l'inflation budgétaire. Il abandonnait donc la poursuite d'un équilibre purement « comptable » pour rechercher un équilibre « économique », dont la réalisation, liée aux fluctuations de l'économie en général, n'était pas astreinte à l'exacte équivalence de la colonne de recettes avec celle des dépenses.

Cette manière de voir, justifiable théoriquement, avait été dictée pratiquement par le souci de ne pas demander aux fonctionnaires, anciens combattants, pensionnés et à tous ceux qui à divers titres émargeaient au budget, des sacrifices qui selon les cas auraient atteint 20 % ou 30 % de leurs émoluments (2). Le Ministre prétendait par ailleurs

(1) Lettre... relative au projet de budget général de l'exercice 1933 (Doc. parl. Chambre session ord. 1933, annexe N° 1656, page 752).

(2) Chiffre donné dans la lettre rectificative, *op. cit.*, page 353.

que porter atteinte aux diverses lois d'assistance et de prévoyance sociale ne constituait pas seulement une mesure anti-démocratique et injuste ; c'était également diminuer la consommation d'une grosse partie de la population et par suite aggraver la crise.

La deuxième partie de cette argumentation est aisément discutable. Si l'on pouvait en effet justifier le « statu quo » financier par des considérations d'opportunité politique, ou de justice sociale, il était plus malaisé de soutenir qu'une déflation conduite jusqu'à l'équilibre budgétaire inclusivement eût entraîné une aggravation de la crise. On pouvait en effet rétorquer, que, l'Etat devant de toute façon couvrir le déficit résiduel et ne pouvant le faire que par l'emprunt, il arriverait un moment où les besoins du Trésor absorberaient à *des fins improductives* la quasi totalité des capitaux amassés par l'épargne nationale.

L'argent se faisant rare sur le marché monétaire deviendrait cher ; les entreprises privées de toute nature, nées ou à naître, se trouveraient ainsi placées dans une double alternative : ou bien emprunter à des taux élevés pour renouveler leur outillage ou le constituer, ou bien continuer à fonctionner avec du matériel démodé dans des conditions de rendement peu rémunératrices. Dans les deux cas, c'était une hausse certaine bien qu'indéterminée des produits de consommation, et une diminution du revenu national. Les avantages que les divers ayants-droit du budget croiraient avoir conservé par le maintien de leur situation, seraient compensés et bien au-delà — l'expérience devait le montrer — par la hausse générale du coût de la vie.

Si le recours à l'emprunt avait dû être limité dans le temps, il eût été admissible. Mais on a vu plus haut les chiffres considérables qu'avait atteint la dette, soit perpétuelle, soit à court terme, et rien ne permettait de penser que la crise s'atténuant, l'équilibre des budgets futurs fût assuré sans faire appel au crédit public.

Il est possible au reste, que les pouvoirs publics aient eu conscience des éventualités que leur politique faisait pressentir. Mais il était plus facile de convaincre le pays,

sinon ses représentants, de l'excellence d'une mesure qui laissait intacts les traitements, retraites et pensions, soldés par l'Etat, plutôt que de lui persuader qu'à une diminution provisoire et immédiate de son revenu devait correspondre un jour ou l'autre une atténuation de la crise.

Cette considération ne fut sans doute pas étrangère à la détermination prise par le Gouvernement.

*
**

La lettre rectificative par laquelle le Gouvernement avait défini sa position constituait en réalité un nouveau projet de budget. Le Ministre avait abandonné, pour des raisons de clarté, le cadre général du projet de MM. Germain-Martin et Palmade. Aussi ne s'était-il pas borné à présenter seulement les articles qui étaient l'objet de modifications, mais la loi des finances complète. En effet, depuis le 15 novembre 1932, nombre de dispositions du projet initial étaient devenues caduques ou sans objet, tant par le vote de lois nouvelles, comme celle du 26 février 1933, que par le rejet de certains articles, repris par les successeurs du cabinet Herriot, mais repoussés par le Parlement.

De plus la situation économique générale avait évolué, et les prévisions de recettes et de dépenses effectuées en novembre 1932, n'étaient plus valables au mois de mars de 1933 ; ce n'était d'ailleurs pas les seuls motifs qui avaient poussé le Gouvernement à refondre complètement le projet initial. En effet, les moyens d'équilibre qu'il envisageait étaient à bien des égards différents de ceux préconisés autrefois par MM. Germain Martin et Palmade. Il repoussait notamment la création d'une Caisse des Pensions et le report au Plan d'Outillage National d'un certain nombre de travaux dits de « premier établissement » qui se présentaient à la fois comme un recours à l'emprunt et une infraction à la règle de l'universalité budgétaire.

Pour les recettes, le problème se posait différemment. Si l'on employait la méthode d'évaluation utilisée par le projet initial, le déficit, compte tenu des lois nouvelles

intervenues depuis, aurait atteint 3.162 millions. Mais le Ministre estimait que la méthode appliquée par le précédent Cabinet était sinon vicieuse dans son principe, du moins inopportune en temps de crise économique. On sait en effet, que le système d'évaluation traditionnel des recettes faisait la plus large place à l'emploi de la pénultième ; ainsi ceux des produits du budget de 1933, à qui l'on appliquait ce procédé, auraient dû être évalués suivant les résultats de l'année 1931. Or, il était à remarquer que les recettes de 1931 étaient encore bien supérieures à celles de l'année suivante 1932, et à celles du début de l'année 1933.

N'était-ce donc pas là faire une évaluation trop optimiste, que de baser les prévisions de 1933 sur l'année 1931, alors que les états de recouvrements mensuels accusaient depuis plus de deux ans une baisse progressive et jamais arrêtée ? Telle était l'argumentation de l'Administration des Finances à laquelle le Ministre se rallia. Aussi proposait-il de procéder à l'évaluation des recettes du budget de 1933 de la manière suivante :

1° évaluer les impôts directs par évaluation directe et de façon très stricte,

2° évaluer la taxe sur le chiffre d'affaires, les douanes, et les valeurs mobilières sur les résultats des *douze derniers mois connus*,

3° enfin pour les autres recettes, qui sont estimées traditionnellement d'après la pénultième, prendre pour base l'année 1932.

L'application de cette méthode donnait un déficit probable de 5.200 (1) millions pour 1933, alors que le procédé traditionnel utilisé par le budget initial eût donné seulement 4.390 millions.

Suppression des modalités d'emprunt déguisé, abandon du système d'évaluation traditionnel de recettes, tels étaient les deux principaux points sur lesquels le Ministre des Finances entendait se séparer du projet de budget initial.

(1) Lettre rectificative, *op. cit.*, 783.

Cependant, de nombreuses différences secondaires subsistaient encore, car on évitait de reprendre les textes qui, présentés par MM. Germain-Martin et Palmade, avaient été repoussés par un vote formel du Parlement. Aussi, suivant l'exemple donné par la lettre explicative, convient-il pour la clarté de l'exposé de décrire les grandes lignes du projet de 1933, tel qu'il ressortait des déclarations gouvernementales. — On examinera successivement les dépenses et les recettes.

Par rapport au budget de 1932, compte tenu des diverses modifications apportées par les lois financières des 15 juillet, 3 novembre 1932 et 26 février 1933, auxquelles il faut ajouter la convention du 7 novembre 1932 (2), le budget des dépenses du projet modifié de l'exercice 1933 comportait des compressions supplémentaires d'un total de 700 millions pour une année pleine, soit 400 millions profitables au budget 1933. Les pensionnés et retraités étaient particulièrement visés dans les économies envisagées : en premier lieu, en effet, un prélèvement de 5 % était prévu sur les pensions de guerre et la retraite du combattant.

Prévoyant que cette mesure se heurterait à une opposition certaine au Parlement, le Ministère autorisait par contre la création d'une Loterie, dont le produit serait attribué jusqu'à due concurrence à la compensation des sacrifices ainsi exigés.

D'autre part, il attendait une économie de 100 millions de la révision des pensions de guerre abusives, confiée par la loi du 28 février à une Commission spéciale. Enfin la loi du 21 mars 1932 ayant décidé le principe d'une péréquation des pensions, effectuée par tranches, le Ministère proposait de reculer l'entrée en application de la seconde tranche au 1^{er} juillet 1933 : par contre il déclarait n'effectuer aucun prélèvement ou retenues sur les majorations ainsi obtenues. Pouvait encore se rattacher au même ordre d'idées, une réduction des subventions accordées aux

(1) Cf. ci-dessus page 100.

Sociétés Mutuelles d'Anciens Combattants (1). D'autres dispositions, visant l'amélioration de la procédure des acquisitions d'immeubles, la suppression des sommes allouées aux communes sur le budget des cultes, l'entretien de la réforme administrative, contribuaient également à diminuer les dépenses.

Le montant des ressources nouvelles, que le projet rectifié détaillait ensuite, égalait sensiblement celui des compressions ; il atteignait 758 millions pour une année entière, soit 647 millions pour l'exercice 1933 (2). Deux catégories de mesures étaient successivement envisagées : augmentations de droits, extension du contrôle fiscal.

Les premières étaient constituées théoriquement par une élévation des droits de douane sur le café (300 millions) et par des suppressions d'exonération de droits d'enregistrement (55 millions). Mais par ailleurs l'expression « contrôle fiscal » cachait mal, bien que le Ministre s'en défendît, un recours à la fiscalité plus accentué. En effet il était prévu un « minimum d'imposition d'après les signes extérieurs pour l'impôt général ». De plus d'autres mesures, visant un contrôle élargi de la taxe sur le chiffre d'affaires, une meilleure répartition des charges frappant les sociétés françaises, succursales de sociétés étrangères et le mode de perception de l'impôt sur les créances, aboutissaient pratiquement à des élévations d'impôt, dont le bénéfice pour le budget devait atteindre 370 millions (3). Enfin reprenant le texte proposé autrefois par le projet initial, le Ministre relevait les droits de succession au titre desquels la Caisse Autonome d'Amortissement devait retirer une dotation supplémentaire de 180 millions.

Le Ministre mettait ensuite l'accent sur quelques dégrèvements de portée et de rendement infimes (4). Malgré

(1) En 4 ans ces subventions étaient passées de 3 à 170 millions.

(2) Evaluation faite par le Rapport général (Chambre, *op. cit.*, p. 396).

(3) Lettre rectificative, *op. cit.*, p. 754.

(4) Notamment des réductions d'impôts en matière d'automobiles au profit des petits contribuables.

cela, il était nettement exagéré de prétendre que le projet rectificatif « n'apportait aucune création d'impôt nouveau, aucune augmentation de tarifs au profit de l'Etat ». C'était là une précaution qui ne pouvait tromper personne, et qui de plus était inutile, si les charges nouvelles imposées aux contribuables étaient vraiment nécessitées par la recherche de l'équilibre.

Les intentions du Gouvernement ne se bornaient au reste pas à ces réformes. Le Ministre annonçait d'autre part, que des Commissions étaient présentement chargées d'étudier la révision des marchés de guerre et les conditions d'application de l'établissement d'un monopole des pétroles (1). Mais les travaux de ces commissions et de l'Administration des finances n'étaient pas achevés, il avait été impossible d'en faire état parmi les moyens d'équilibre insérés dans le projet rectificatif ; le Ministre se proposait en revanche, sitôt les travaux préparatoires terminés, d'introduire leurs conclusions dans la loi des finances de 1934, qui devait suivre de peu celle de 1933.

En définitive, le projet rectificatif apportait au budget général de 1933 une contribution de 1.147 millions (500 millions d'économies, 647 millions de ressources nouvelles) de telle sorte que celui-ci s'établissait comme suit :

Dépenses :	49.885 millions	
Recettes :	45.819	»
Déficit :	4.066	» (2)

En terminant l'exposé des motifs, le Ministre déclarait que « si ce bilan n'est pas pleinement satisfaisant, il correspond à un juste équilibre entre le rétablissement des finances publiques et la sauvegarde de l'économie du pays ».

Sans discuter cette affirmation, que seule la suite des événements permettra de juger, il est permis néanmoins de constater que pour la première fois, un projet de budget, déficitaire d'une telle ampleur, était soumis au Parlement.

(1) Le principe d'un monopole des pétroles avait été adopté par le Parlement en 1927.

(2) Lettre rectificative, *op. cit.*, p. 755.

C'était, sinon une preuve de l'inaptitude des pouvoirs publics à résoudre le problème budgétaire, du moins un témoignage frappant du mauvais état des finances de la France.

*
* *

Aux dires du Rapporteur Général, la Commission des finances de la Chambre avait depuis le 15 juillet dernier tenu plus de 130 séances. Dès cette date en effet, elle avait commencé à étudier les possibilités budgétaires de 1933. Mais on a vu par l'histoire compliquée des finances publiques, que de nombreuses et continuelles modifications n'avaient cessé d'intervenir depuis lors, apportant un trouble permanent à l'étude sérieuse du budget. Ce furent d'abord les diverses lois financières votées depuis juillet, qui obligeaient chaque fois la Commission à modifier les bases mêmes de ses décisions. Ensuite et surtout, ce furent les nombreux projets de redressement, déposés par les gouvernements successifs et qui, à peine présentés, devenaient caducs, soit par la chute du Ministère, soit par un rejet formel du Parlement. L'examen de ces divers projets et lois avait jusqu'à présent absorbé la presque totale activité de la Commission. Aussi, le rapport général ne consacrait-il pas beaucoup de pages à l'étude du projet rectificatif de budget, qui apportait relativement peu de nouveautés fiscales, par rapport à celles votées depuis un an.

Cependant la Commission ne crut pas devoir retenir toutes les propositions du Gouvernement. Sa critique portait à la fois sur les recettes et les dépenses nouvelles envisagées.

En dépenses, elle repoussait tout prélèvement sur les pensions de guerre et du combattant, ainsi que la suppression de majorations pour enfants accordées aux pensionnés. En recettes, elle remplaçait le minimum d'imposition à l'impôt général sur les signes extérieurs, par l'obligation de mentionner dans les déclarations un certain nombre de renseignements énumérés par la loi. D'autre part, elle rejetait les nouveaux droits sur le café, et l'élévation des taxes successorales. Tels étaient les principaux change-

ments que la Commission décidait d'apporter au projet rectificatif. Ils se traduisaient en définitive par la réduction de 400 à 194 millions des compressions de dépenses, et de 647 à 634 millions des augmentations de recettes proposées par le Gouvernement. Le tableau ci-après résume à cet égard les intentions de la Commission :

1) COMPRESSIONS de DÉPENSES	
Retard de 6 mois à l'application de la 2 ^e tranche de la péréquation des pensions.	93 millions
Modification au régime des bénéfices de campagne en matière de pensions.....	31 millions
Suppression des subventions allouées aux communes sur le budget des cultes.....	20 millions
Economies à attendre de la révision des pensions abusives	50 millions
Total.....	194 millions

au lieu de 400 proposés par le projet rectificatif.

II) AUGMENTATIONS de RECETTES	
Extension du contrôle fiscal.....	266 millions
Suppression d'exonérations	26 millions
Création d'une Loterie (1).....	250 millions
Divers	92 millions
Total.....	634 millions

au lieu de 647 proposés par le projet rectificatif

Gain pour l'équilibre :

$$194 + 634 = 828 \text{ millions}$$

au lieu de 1047 proposés par le projet rectificatif.

(1) Bien que dans les intentions du Gouvernement, le produit dû en être affecté aux pensionnés et retraités victimes du prélèvement de 3 %, la Commission tout en écartant le prélèvement, maintint néanmoins le principe d'une loterie, qui constituait à son avis un moyen d'équilibre non négligeable.

Ainsi dans l'hypothèse où le Parlement aurait adopté ces chiffres, le budget de 1933 se serait présenté de la façon suivante :

Dépenses	: 50.091 millions
Recettes	: 45.806 »
Déficit	: 4.285 »

Donc malgré des modifications assez importantes dans l'organisation des nouveaux moyens d'équilibre, la Commission se ralliait au principe du déficit. Le Rapporteur général semblait s'en excuser en péroration, car il déclarait que, « si l'on tient compte du fait que l'amortissement pratiqué par la Caisse Autonome réduit annuellement la dette publique de 3.500 millions, on voit que le déficit réel de nos comptes... ne dépasserait pas 800 millions ».

C'était là pratiquer un raisonnement assez curieux, car en définitive, ne pas amortir équivalait bien à emprunter. Et l'emprunt restait bien la caractéristique essentielle des intentions du Gouvernement et de la Commission des Finances de la Chambre.

*
* *

D'une façon générale, la Chambre des Députés apporta peu de modifications au projet de budget rectifié, tel qu'il ressortit des délibérations de sa Commission. Elle se trouvait d'accord en effet pour écarter définitivement la création d'une caisse des pensions et le report à un programme hors budget des crédits de travaux, et pour accepter la plupart des réductions de dépenses et augmentations de recettes qui lui étaient suggérées. Les quelques modifications qu'elle apporta cependant consistèrent en des rectifications d'évaluation des nouveaux moyens d'équilibre.

Elle fixa donc définitivement le montant des crédits du budget général de 1933 à 50.585 millions, c'est-à-dire sensiblement 500 millions de plus que ceux proposés par la Commission. Quant aux voies et moyens, ils furent fixés à 45.914 millions. Le solde déficitaire se chiffrait donc à 4.671 millions.

L'examen auquel se livra ensuite la Commission du Sénat, fut plus sérieux, et les critiques qu'elle formula, pour être le plus souvent sans résultat, n'étaient pas sans justesse. A la suite des efforts accomplis depuis près d'un an, pour rechercher dans le budget tous les abus générateurs de dépenses inconsidérées ou injustifiées et toutes les fissures fiscales par où était censée s'enfuir la matière imposable, il pouvait sembler peu probable que la Commission des Finances réussît à trouver encore matière à économies, tout au moins sans soulever les protestations véhémentes de la part de ceux qui s'estimaient lésés.

La Commission admit d'abord tacitement le principe du déficit, probablement dans l'impossibilité où elle se trouvait d'y porter un remède, qui eût l'approbation à la fois du Gouvernement et de la Chambre des Députés. Mais si elle renonçait à faire disparaître la totalité du déficit, lequel eût exigé « une réorganisation profonde des services », elle s'attacha à le réduire dans la mesure du possible, en recherchant encore à effectuer des compressions.

Elle utilisa à cette fin la comptabilité du contrôle des dépenses engagées relative à l'exercice écoulé, et de la confrontation de ces documents avec les demandes gouvernementales, elle réussit à faire ressortir la possibilité de nouveaux abattements de crédits.

Ceux qu'elle proposa finalement portaient pour les trois quarts sur deux catégories de dépenses (1). En premier lieu une réduction de 464 millions était effectuée sur les crédits des pensionnés et anciens combattants. Ensuite, de l'arrêt des constructions d'habitations à bon marché qu'elle proposait, devait résulter un gain net de 104 millions. Le total des autres compressions effectuées dans les divers chapitres du budget s'éleva à 179 millions. Autrement dit, la Commission estima possible d'ajouter aux compressions déjà effectuées par le Gouvernement ou la Chambre une nouvelle somme de 746 millions.

(1) Rapport général au Sénat sur le budget de l'exercice 1933 (Doc. parl. session ordinaire 1933, annexe N° 260, page 218.

Par ailleurs, ce chiffre devait être diminué de 49 millions de crédits supplémentaires que la Commission avait jugé utile de rétablir pour assurer la sincérité du budget.

En résumé, les crédits du budget général étaient ramenés de 50.585 millions à 49.889 millions.

Cependant une double réserve devait être faite sur ces chiffres :

1° La Chambre, au retour du budget, devrait vraisemblablement augmenter ce chiffre de 300 millions, soit pour répondre aux suggestions du Sénat lui-même, soit à la demande du Gouvernement, qui, par lettre au Président de la Commission des Finances, avait demandé quelques relèvements de crédits justifiés.

2° Par contre, en exécution de la loi précitée du 26 février 1933, qui avait posé le principe d'une réforme administrative, et d'une réduction de 10 % de toutes les subventions accordées par l'Etat, le Gouvernement était appelé à opérer par décrets des annulations de crédits d'un montant de 650 millions.

Si l'on tenait compte par avance de toutes ces modifications qui interviendraient tôt ou tard, le chiffre des dépenses du budget 1933 après décision de la Commission des Finances du Sénat aurait atteint 49.173 millions (1).

Dès ce moment l'histoire du budget de 1933 est pratiquement terminée. Le Sénat accepta sensiblement les conclusions de sa Commission et après les discussions d'usage, les deux Assemblées se mirent d'accord sur les chiffres suivants qui furent incorporés dans la loi des finances du 31 mai 1933 (2).

Dépenses :	50.486 millions	
Recettes :	45.645	»
Déficit :	4.821	»

(1) Rapport général du Sénat sur le budget de l'exercice 1933 (Doc. parl. session ordinaire 1933, annexe N° 260, page 219).

(2) J. O. du 1^{er} juin 1933.

Le total des dépenses est en augmentation sur celui proposé par la Commission des Finances. Mais il est établi ici, sans tenir compte des réductions de crédits prévues par la loi du 26 février 1933, et non encore intervenues, ainsi que des économies réalisées en vertu de cette même loi des Finances (1).

*
* *

VUE D'ENSEMBLE SUR L'ŒUVRE RÉALISÉE
EN 1932-1933

Les pouvoirs publics, restés passifs depuis 1930 devant la crise des finances publiques, s'étaient enfin décidés en juillet 1932 à entamer le redressement indispensable. Ce ne fut au reste pas sans discussions ni perte de temps, que le Gouvernement et le Parlement réussirent à se mettre d'accord. Presque un an fut nécessaire pour accomplir l'œuvre d'assainissement budgétaire, et cependant cette œuvre se révélait incomplète. En effet bien que l'effort demandé au pays fût certainement considérable, bien que le courage de ses représentants à prendre la responsabilité des sacrifices imposés à la nation, fût digne d'approbation, il n'en restait pas moins, que le péril qui avait menacé si dangereusement les finances en 1932, était loin d'être entièrement conjuré.

Certes, les mesures de « grande pénitence », que le pays accepta de plus ou moins bonne grâce, contribuèrent à écarter le *danger immédiat* de la banqueroute ou de l'inflation monétaire. Mais la persistance de la crise économique, les traces profondes, qu'elle avait imprimées à l'économie nationale, commandaient impérieusement une réforme *complète* des méthodes budgétaires en usage.

Si l'on avait suivi la tradition financière et la raison, on se serait attaché en premier lieu à assurer l'équilibre intégral du budget de l'Etat. Or, on a vu au cours des pages précédentes, que reculant devant les difficultés que soulevait

(1) Loi des finances, titre I^{er}, article 1.

un pareil problème, les pouvoirs publics s'étaient résignés à présenter ouvertement et faire voter un budget faisant place à plus de 4 milliards de déficit.

Les raisons données pour justifier une pareille attitude ne manquaient pas ; certaines même étaient fondées au moins en partie. Mais si l'on pesait impartialement les avantages et les inconvénients, d'un côté d'un budget équilibré, de l'autre d'un budget déficitaire, il n'était pas douteux, qu'il valait mieux imposer au pays quelques sacrifices supplémentaires et réaliser un strict ajustement des dépenses de l'Etat à ses ressources.

Cette solution, on l'a vu, ne fut pas admise. On effectua des compressions de dépenses, on inventa de nouvelles recettes ; mais si par là le déficit prévu pour le budget de 1933 fut considérablement diminué, il n'était pas supprimé complètement. De plus, parmi les nombreuses mesures prises à cet effet, un grand nombre ne devait jouer efficacement que sur le seul budget de 1933 et par conséquent le problème de l'équilibre restait toujours posé, et avec une acuité aggravée pour les budgets futurs.

En effet, les diverses dispositions législatives, que le Parlement avait prises pour remédier au déficit que recérait en puissance le budget de 1933, peuvent se diviser en deux groupes : les mesures d'efficacité permanente dont l'effet devait s'appliquer non seulement à l'année 1933, mais encore aux budgets postérieurs, et les mesures d'efficacité temporaire dont l'effet devait se faire sentir uniquement sur l'exercice 1933. Par ailleurs, si certains textes votés ne profitaient pratiquement qu'au seul exercice 1933, d'autres au contraire devaient profiter davantage aux budgets 1934 et suivants.

Donc pour apprécier l'œuvre entreprise par la XV^e législature, pour juger dans quelle mesure elle apportait une solution aux difficultés financières de la France, il importe de dégager, à la lueur des efforts accomplis jusqu'alors, les perspectives d'avenir.

Il ne faudrait pas penser que le chiffre de 9 milliards représentât la somme globale des améliorations *définitives* apportées par le Parlement au soulagement des budgets futurs.

En effet, tant au titre des compressions de dépenses, qu'à celui des augmentations de recettes, 2.173 millions de moyens d'équilibre devaient disparaître avec la fin de l'exercice 1933. Parmi les compressions de dépenses, il fallait noter en premier lieu, une économie de 471 millions, résultant du nouveau jeu des échéances des rentes 4 1/2 % converties, qui limitée à trois mois ne se renouvelerait pas au profit de l'exercice suivant. En deuxième lieu, on attendait une économie de 100 millions de l'arrêt de recrutement des fonctionnaires décidé par le Ministère Paul Boncour. Mais étant données les protestations qui avaient accompagné cette mesure, et surtout le trouble que sa prolongation aurait porté au fonctionnement des services publics, il ne fallait pas songer à la maintenir au-delà de l'année 1933. Enfin deux autres dispositions prises n'étaient que provisoires :

1° la contribution exceptionnelle sur les traitements de fonctionnaires (34 millions),

2° l'économie de 93 millions attendue du recul au 1^{er} juillet de la mise en application de la 2^e tranche de la péréquation des pensions, qui était évidemment limitée à l'exercice en cours. Soit au total 638 millions de compressions de dépenses, sur lesquelles il ne fallait pas compter pour 1934.

Le chiffre des ressources à écarter des prévisions futures était plus considérable encore : il atteignait 1.475 millions se décomposant ainsi :

1° Abandon par la Caisse Autonome de sa part dans le bénéfice de la frappe de la monnaie d'argent.....	343 millions
2° Prélèvement sur le fonds d'entretien des pièces de billion et bénéfice de la frappe de la monnaie de nickel.....	912 millions
3° Mobilisation de certaines créances de l'Etat	200 »
4° Conséquence de l'amnistie accordée aux contribuables	20 »

Heureusement, ces déductions à prévoir étaient balancées en partie par des plus-values à attendre de certaines autres mesures adoptées récemment. Un certain nombre d'entre elles ne devaient en effet produire tous leurs effets que dans l'avenir. Il en était ainsi de la plupart des « rajustements » fiscaux dont on pouvait escompter une économie supplémentaire de 100 millions en 1934.

D'autres mesures par ailleurs étaient intervenues trop rapidement pour produire toutes leurs conséquences en 1933. Il en était ainsi de la loi du 28 février, dont les effets bienfaisants pour l'équilibre ne pouvaient jouer que sur 10 mois de 1933. Le rendement budgétaire évalué pour 1933 était de 4 milliards, on pouvait l'estimer à 4.600 millions pour 1934. Si on tient compte d'autres sources *certaines*, bien que moins importantes, de plus-values pour 1934, on arrive à cette constatation, que le chiffre global de celles-ci était inférieur de 1 milliard environ à celles des moins-values.

Autrement dit, outre le déficit résiduel de 4 milliards accepté pour 1933, mais qu'il faudrait bien un jour ou l'autre se décider à combler, en 1934 les pouvoirs publics auraient à trouver des moyens d'équilibre pour 1 milliard supplémentaire.

De plus, il ne fallait être spécialement pessimiste pour prévoir que, même sans tenir compte des chapitres nouveaux de dépenses qui ne manqueraient pas d'être ouverts pour le budget de 1934, un certain nombre de chapitres ou articles existants verraient leurs dotations augmenter (1). C'était là un phénomène trop courant depuis quelques années pour qu'il n'y fût pas fait allusion dans les perspectives qui s'ouvriraient pour l'exercice suivant.

En réalité, la politique financière de redressement telle que la conçut le Parlement ne pouvait réussir et par là même trouver sa justification, que si la situation économi-

(1) Le rapporteur général du budget 1933 à la Chambre signalait à ce sujet le fonds commun des chemins de fer dont l'Etat soldait les arrérages des obligations qu'il émettait.

que générale de la France, s'améliorait dans un proche avenir. Or à cet égard les symptômes de reprise que certains alléguaient avec complaisance étaient infimes ou de faible portée.

Si en effet, l'indice de la production était passé de 92 en juillet dernier à 103 en février 1933, si l'indice des wagons chargés augmentait de quelques points, si le produit de certains impôts accusait quelques améliorations, si le produit des douanes avait baissé (ce qui laissait supposer une amélioration de notre balance des comptes), cela ne faisait pas disparaître un certain nombre de symptômes autrement plus graves de persistance de la dépression économique.

En effet, la plupart des principaux impôts, c'est-à-dire ceux qui étaient à la fois des « baromètres fiscaux » et les grands pourvoyeurs du Trésor, comme l'impôt sur les bénéfices industriels et commerciaux, et la taxe sur le chiffre d'affaires par exemple, restaient au-dessous des recouvrements de l'an passé (1). La statistique du commerce extérieur continuait à refléter le marasme de notre activité commerciale, qui de 100 milliards de francs en 1929, était passée à 40 milliards en 1932 ; de plus les importations atteignaient presque les deux tiers du tonnage total.

En fait, le moins qu'on pouvait dire était que la crise continuait. Que certains la considérassent comme un état transitoire, c'était plus que normal ; qu'ils entrevissent des perspectives de redressement économique, qui entraîneraient le redressement des finances publiques, c'est également une opinion défendable. Car tôt ou tard, la crise, phénomène par sa nature passager, devait cesser. L'important était de pouvoir assigner une date précise aux premiers signes certains d'une nouvelle ère de prospérité ; il fallait ensuite que les faits viennent confirmer les prévisions.

Ces conditions remplies, il était possible d'établir un budget en déficit puisque l'examen de la situation économique laissait apercevoir des signes de reprise. La Nation

(1) Rapport général 1933 (Chambre, *op. cit.*, p. 399).

pouvait à la rigueur dépenser une partie de son capital pour subsister pendant des années difficiles, quitte à le reconstituer plus tard dans les années meilleures. Mais incertaine de la durée de la dépression économique, pouvait-elle risquer de se ruiner, en dévorant des richesses accumulées par de longues années d'épargne ? A tous égards il était plus sage, de consentir les sacrifices nécessaires, d'accepter la « grande pénitence », de diminuer le standard de vie de la nation, plutôt que d'exposer dans un avenir proche les finances publiques à une catastrophe dont il était impossible de fixer l'étendue.

L'économie privée a toujours pratiqué une semblable méthode. Pourquoi l'économie publique ne le ferait-elle pas ?

CHAPITRE II

Le recours aux méthodes d'autorité Les décrets-lois

LE PROJET DE BUDGET DE 1934

Trois mois à peine s'étaient écoulés depuis le vote de la loi des Finances de 1933, que le Gouvernement déposait le projet de budget de 1934. La situation économique n'avait pas changé ; les états mensuels de recouvrements continuaient comme par le passé à accuser des moins-values de recettes. Aucun signe de reprise n'était perceptible et, malgré leur optimisme, les rédacteurs du projet du budget de 1934, MM. Bonnet et Lamoureux, étaient forcés de reconnaître que la crise continuait. Il était certes prématuré de tirer des conclusions sur l'exécution du budget de 1933 à peine commencé. D'ores et déjà cependant, on pouvait affirmer que, par suite du rendement médiocre des contributions, les chiffres de recettes n'atteindraient pas ceux prévus par la loi des finances. A cette source de déficit, qui subsisterait vraisemblablement en 1934, on devait ajouter pour le prochain budget qu'un certain nombre d'économies réalisées par décrets (1), ne se retrouveraient plus en 1934. En effet en premier lieu, la loterie et la réduction prévue par la loi du 31 mai 1933 (art. 120) ne pouvaient, par leur objet même, que s'appliquer au budget en cours. Par ailleurs, la Commission supérieure des économies, chargée

(1) Loi des finances du 31 mai 1933.

de la réforme administrative et de celle des indemnités, était loin d'avoir fini ses travaux. Au reste, à supposer que ceux-ci soient terminés dans un délai suffisant, aucun texte ne permettait d'en appliquer les conclusions par simples décrets. Enfin, l'arrondissement au franc inférieur des dépenses de l'Etat avait entraîné des difficultés d'application si considérables, qu'aucun décret n'avait encore pu intervenir à ce sujet. Aussi c'est à juste titre, que le Ministre considérait comme perdues pour le budget 1934 1.216 millions d'économies (1). Les préparateurs de ce budget étaient donc placés devant un déficit initial de 4.841 millions. On conçoit que dans ces conditions le problème de l'équilibre continuât à se poser d'une façon ardue. Plusieurs méthodes pouvaient être envisagées pour remédier à l'insuffisance budgétaire. La première consistait à calquer le budget de 1934 sur celui de 1933 et à laisser ainsi subsister un déficit résiduel plus ou moins important suivant les circonstances. La deuxième, celle que va préconiser le projet de budget, se proposait au contraire de combler entièrement le déficit.

Mais une pareille tâche était difficile, car non seulement près de 5 milliards de recettes supplémentaires restaient à trouver, mais de nouvelles dépenses étaient d'ores et déjà considérées comme indispensables, car elles représentaient les conséquences financières chaque année plus dispendieuses des fameuses lois « organiques » dont il a été plus haut si souvent question. Aussi dans cette hypothèse, importait-il surtout de procéder à un examen serré des dépenses de l'Etat de façon à les réduire dans les limites du possible ; de la sorte, on éviterait ou on atténuerait un recours à la fiscalité, peu indiqué dans de telles circonstances. De plus, il fallait s'efforcer d'évaluer au plus juste les recettes destinées effectivement à l'exercice 1934. Car, les pronostics faits pour 1933, bien qu'établis avec un souci de sincérité qui n'était pas discutable, s'étaient révélés par la suite comme bien au-dessous des réalités.

(1) Projet de loi portant fixation du budget général pour l'exercice 1934 (p. XIII), annexé à la séance du 7 juillet 1933.

Le Ministre s'attacha donc en premier lieu à deux tâches :

1° Evaluer les recettes de 1934.

2° Réduire encore les crédits.

On verra successivement ces deux points.

Pour l'évaluation des recettes, le projet s'en tenait à la méthode traditionnelle. Le gouvernement n'en ignorait certes pas les inconvénients, mais il les jugeait préférables à ceux qu'entraînait tout autre mode de calcul. Ainsi le produit des contributions directes était assis sur l'évaluation directe des recettes de l'année 1932, mais on leur appliquait un coefficient de réduction d'un taux moyen de 20 %. Ces évaluations reproduisaient sensiblement celles du budget 1933. Au reste, le Ministre justifiait sa méthode par l'apparition de certains symptômes économiques favorables, qui, à son avis prouvaient que « si la reprise... ne s'annonce encore que faiblement, la crise du moins ne s'accroît pas ». Mais on se doit de préciser que ces signes de prospérité — fixité des prix, diminution du nombre des chômeurs, reprise dans quelques branches de l'industrie — étaient singulièrement imprécis ; dans tous les cas, ils ne pouvaient justifier les prévisions du Ministre qui estimait les recettes de 1934 comme devant être sensiblement égales à celles de 1933. L'avenir au reste devait le prouver.

Par ailleurs, s'autorisant de la loi du 26 février 1933 qui avait étendu le contrôle fiscal des sociétés, le Ministre ne diminuait que de 144 millions les estimations anciennes de la taxe sur les valeurs mobilières.

En ce qui concerne la taxe sur le chiffre d'affaires, les chiffres proposés étaient les mêmes que ceux du budget précédent.

Quant aux droits à l'importation, le Ministre proposait au Parlement de majorer largement leur montant. Il se basait sur le fait que la prochaine récolte de blé s'annonçant déficitaire en 1934, 5 à 6 millions de quintaux seraient probablement importés en France, ce qui ferait passer le revenu des douanes y afférent de 150 à 450 millions de francs.

Pour l'ensemble des produits évalués d'après la pénultième, le projet de budget tenait compte des modifications apportées à la législation fiscale par les lois de 1933. Mais par ailleurs, si comme il était probable, le dégrèvement de l'impôt sur les chemins de fer, entré en exécution dès le 1^{er} janvier 1934, un manque à gagner de 470 millions était à prévoir de ce chef pour le budget général (1).

Enfin, il fallait noter que le budget allait perdre certaines ressources exceptionnelles dont avait largement bénéficié le précédent exercice : la contribution exceptionnelle sur les traitements (34 millions), et surtout le prélèvement sur les monnaies (800 millions).

Au total, compte tenu des réserves et remarques ci-dessus, le gouvernement s'arrêtait au chiffre de 44.409 millions de recettes.

Il reconnaissait d'ailleurs que cette évaluation n'échappait pas à toute critique. Cependant, il affectait malgré tout un grand optimisme et pour le justifier présentait deux sortes d'arguments :

1° Une raison théorique : la méthode traditionnelle d'estimation des recettes qui fait une si large place au procédé de la pénultième est une « moyenne », et elle ne se conçoit que si on l'emploie constamment. C'est une manière de forfait, par conséquent souvent à côté de l'exacte situation, mais dont les résultats d'ensemble correspondent toujours à la réalité.

2° Le Ministre admettait une fois de plus l'existence de moins-values qui chaque mois s'accroissaient. Mais il estimait que celles-ci ne devaient plus se produire pour plusieurs raisons.

En premier lieu les mesures de fiscalité et de contrôle incluses dans les lois des 26 février et 31 mai, n'avaient pu avoir encore d'effet pratique sur les recouvrements. Ensuite, les importations de blé prévues pour 1934 devaient faire disparaître une des plus importantes sources de moins-values : celle des droits de douane.

(1) Loi du 7 juillet 1933.

Cependant « un doute subsistait » et le Ministre ajoutait : « il est possible que les recouvrements de 1934 ne correspondent pas à nos espoirs ». En réalité, si le projet de budget avait tendance à surestimer les recettes du prochain exercice, c'est d'abord parce que cela facilitait grandement la recherche d'un équilibre, au moins théorique, auquel le gouvernement semblait attaché, et ensuite parce que le souci que l'on avait de tirer le maximum de chaque ligne de recettes, justifiait par avance les sacrifices complémentaires que l'on se proposait de demander au pays. Malgré toute la complaisance apportée aux prévisions de recettes, le chiffre de 44.409 millions ne suffisait pas à couvrir les dépenses.

Même si l'on fait abstraction du déficit devenu permanent de 4.841 millions, legs de l'exercice précédent, la progression des dépenses qui allait se chiffrer cette année à 2.600 millions de crédits supplémentaires nécessitait, de la part du gouvernement, une révision énergique des divers postes du budget.

Une fois de plus, on est obligé ici de noter le détail des augmentations de dépenses que malgré tous les efforts — vrais ou simulés — les pouvoirs publics étaient impuissants à faire disparaître.

En ce qui concerne la dette publique, le service des emprunts tant perpétuels qu'à court terme, nécessitait 710 millions de plus. Il faut y ajouter 338 millions indispensables pour assurer le service des obligations émises en couverture du déficit des Chemins de Fer, lequel loin de diminuer ne faisait qu'empirer, tant par l'effet des charges nouvelles imposées aux compagnies que par la situation économique générale.

La dette viagère, malgré toutes les réductions réalisées précédemment, exigeait de son côté 184 millions de dotation supplémentaire, dont la plus grosse part était destinée au service de la Retraite du combattant.

Par ailleurs, le taux élevé des prix français par rapport à celui des prix mondiaux mettait les compagnies maritimes

en mauvaise position vis-à-vis de leurs concurrents étrangers ; aussi l'Etat leur accordait un total de subventions qui dépassait de 127 millions, celui de 1933.

Les dépenses d'assistance, par le jeu combiné des lois récentes, et de l'aggravation de la misère, s'inscrivaient avec 68 millions de plus.

L'extension du contrôle fiscal, s'il faisait espérer dans l'avenir des recettes majorées, commençait par exiger du budget un supplément de 31 millions affecté en grande partie à des créations d'emplois devenues nécessaires.

Telles étaient les principales sources d'augmentations de dépenses, que le Ministre présentait comme *obligatoires*, c'est-à-dire résultant d'un texte de loi ou de nécessités pratiques tellement impérieuses qu'il était impossible de s'y dérober. Mais, si on peut à la rigueur accepter comme valables ces considérations, on ne saurait cependant s'associer pleinement aux autres augmentations de crédits qualifiées non plus d'obligatoires, mais d'*indispensables*. La différence entre les deux termes était en effet assez subtile. 224 millions étaient demandés à ce titre, et se répartissaient surtout entre les chapitres de la Défense Nationale (154 millions) et de l'Education Nationale (40 millions).

Non seulement pour assurer l'équilibre, d'ailleurs relatif (1) du budget, mais aussi pour faire accepter de telles augmentations de dépenses, forcément critiquables en pareille occurrence, le Ministre proposait un ensemble de réductions de crédits qui peut se résumer ainsi :

Economies résultant des lois de 1933.....	730 millions
Economies diverses.....	360 »
Subventions supprimées.....	339 »
Travaux publics.....	341 »
Diminution de 10 % sur crédits de Matériel	335 »
Suppression d'emplois.....	61 »

(1) Equilibre relatif puisque l'exercice 1933, laissait subsister toujours 4841 millions de déficit.

En définitive, l'effort de compression entrepris était tel, que malgré les 2.600 millions de dépenses nouvelles, le budget de 1934 se présentait avec un total de crédits inférieur de 28 millions à celui de 1933.

Pouvait-on faire mieux ? La suite de l'histoire financière le montrera. En tous cas le Gouvernement estimait impossible de procéder à des réductions plus fortes.

D'après lui en effet, trois ordres de dépenses étaient seuls susceptibles de fournir des économies substantielles : la dette publique, les crédits de Défense Nationale, les traitements des fonctionnaires ; or, après la conversion de 1932, la dette publique était pratiquement intangible. D'autre part, l'évolution de la situation internationale ne permettait aucune réduction des crédits militaires. Quant aux traitements des fonctionnaires, déjà amputés par les lois de 1932, la persistance de la crise et la hausse du coût de la vie empêchaient qu'on songeât à les réduire encore.

Le projet terminait l'étude comparée des recettes et dépenses en concluant que les chiffres de dépenses proposés constituaient : « le minimum indispensable au bon fonctionnement des services... si l'on ne veut pas remettre en cause l'application des lois organiques » (1).

Ainsi, le total des dépenses et recettes se présentait comme suit :

Dépenses :	50.457 millions
Recettes :	44.428 »

ce qui laissait un déficit de 6.029 millions. Cette aggravation provenait principalement de deux causes :

- 1° de la diminution des recettes de l'exercice 1934
- 2° de la disparition de ressources exceptionnelles figurant au budget de 1933 (loterie, frappe de monnaie de nickel).

Résolu, malgré tout, d'assurer l'équilibre *intégral* du budget et par conséquent à résorber le déficit laissé par

(1) C'est nous qui soulignons.

l'exercice 1933, le gouvernement était obligé d'envisager un plan d'ensemble qui promettait d'être à la fois difficile à faire voter par le Parlement et malaisé à faire accepter par le pays.

Il s'agissait pratiquement de combler une insuffisance de quelques 6.050 millions. Le gouvernement proposait à cet effet dans le premier projet de nouveaux moyens d'équilibre propres à redresser cette somme de 626 millions, le solde, soit 5.424 millions, serait l'objet d'un projet spécial qui serait déposé ultérieurement.

Les voies et moyens des 626 millions de dépenses, résorbables immédiatement, consistaient en un certain nombre de mesures portant

Extension du contrôle fiscal	
Retour sur certains privilèges fiscaux	476 millions

Extension du contrôle des conditions, d'admission des allocations d'assistance	150 millions
---	--------------

On a remarqué que dans les nombreux textes qui avaient réalisé des réformes financières depuis juillet 1933, il était fait très souvent recours à « l'extension du contrôle fiscal ». Il n'est pas douteux qu'un renforcement du contrôle n'ait été désirable ; l'important est de savoir jusqu'à quel point il a été efficace ; on pouvait craindre en effet, que par suite de la réaction des contribuables devant ces mesures d'inquisition déguisée toujours renouvelées et renforcées, les sommes que l'on en espérait, soient plus ou moins illusoires. Aussi convient-il d'estimer avec prudence le rendement des recettes escomptées de ce chef.

Mais amorcer des mesures pour réprimer la fraude était devenu un rite auquel tous les projets de redressement financier sacrifiaient et qui était toujours accueilli avec satisfaction par une grande partie du Parlement.

Si l'on examine l'ensemble du projet de budget de 1934 on est forcé de constater qu'en réalité, il ne résolvait pas le problème de l'équilibre : il le laissait en suspens,

puisqu'il pratiquement le gouvernement remettait à plus tard la recherche des moyens destinés à couvrir le déficit-résiduel de 5.424 millions.

*
* *

LE PLAN de REDRESSEMENT du MINISTÈRE CHAUTEMPS ET LE VOTE DU BUDGET

Le 17 octobre seulement, la Commission des Finances de la Chambre fut saisie du projet de redressement budgétaire, annoncé précédemment par le gouvernement. L'étude détaillée de ses modalités ne présente pour l'histoire financière qu'un intérêt de second plan, car, comme on le verra par la suite, il fut rejeté par le Parlement, en même temps que le Ministère Daladier était renversé le 24 octobre suivant.

Néanmoins, il est utile d'en situer les directives essentielles, car il représente, parmi les nombreux remèdes au déficit, un des plus dignes de considération. Développant en effet les idées émises dans l'exposé des motifs du projet de budget, le Gouvernement déclarait vouloir réaliser coûte que coûte l'équilibre des finances publiques. Mais pour qu'on ne l'accusât pas d'exagérer les conséquences fâcheuses d'une déflation, que la recherche de cet équilibre postulait, il annonçait par ailleurs de nouvelles mesures destinées à faire baisser les prix de revient et le coût de la vie. Ceci posé, on commençait par écarter deux solutions extrêmes : comprimer les dépenses, ou augmenter les impôts. Faisant valoir d'une part l'impossibilité qu'il y avait à réduire certains crédits sans susciter une quasi révolution dans le pays, d'autre part le peu de ressources effectives qu'apporterait une aggravation massive de la fiscalité, le gouvernement s'arrêtait en définitive à une solution moyenne, qui, si elle ne satisfît personne (on le vit bien), risquait au moins de ne provoquer aucune opposition irréductible de la part de doctrinaires, entiers dans leurs principes comme dans leurs exclusives. Il se proposait en effet d'effectuer simultanément et modérément un recours à la fiscalité et des économies.

Le recours à la fiscalité se présentait sous trois aspects : ressources exceptionnelles, monopoles nouveaux (1), mesures fiscales proprement dites, que l'on peut résumer dans le tableau suivant :

RESSOURCES EXCEPTIONNELLES	
Loterie	650 millions
Autorisation supplémentaire de la frappe de la monnaie de nickel.....	681 »
II) MONOPOLES	
Participation aux bénéfices des importateurs de pétrole.....	180 »
Contrôle de la fabrication des armes..	40 »
Monopole du ferrocérium.....	15 »
III) MESURES FISCALES	
a) Contrôle fiscal sur les revenus mobiliers	700 »
b) Retour sur certains privilèges.....	750 »
c) Remplacement de la taxe de circulation des automobiles par une taxe sur l'essence	400 »
d) Divers	150 »
Total.....	3566 millions

Certaines de ces mesures étaient judicieuses ; cependant elles témoignaient du désarroi du gouvernement que l'on peut constater par l'introduction de recettes d'origine sinon immorale du moins irrégulière comme la Loterie, dont le produit destiné à l'origine à compenser des abattements sur les pensions de guerre, avait été à la suite du prodigieux succès de l'institution nouvelle, versé au budget général.

Si l'on excluait, à l'instar du projet, comme incompressibles, la dette publique et les dépenses militaires, il restait sensiblement 31 milliards de dépenses sur lesquelles on pouvait envisager des réductions. Et encore là dessus,

(1) Projet de loi tendant au rétablissement de l'équilibre budgétaire (Doc. parl. Chambre session extraordinaire annexe N° 2360, p. 1).

27 milliards consistaient en traitements ou pensions. N'ayant pas le choix des moyens, le Gouvernement proposait d'instituer un prélèvement général de 6 % sur les émoluments des fonctionnaires, pensions civiles et militaires : 1.300 millions étaient escomptés de cette mesure. Enfin des ressources complémentaires étaient attendues de la révision générale des indemnités (400 millions), de la réforme administrative (100 millions). Compte tenu d'autres économies de détail, l'ensemble des compressions proposées s'élevait à 1.858 millions. Ainsi les moyens d'équilibre nouveaux, que le budget devait retirer de ce projet atteignaient $(3.566 + 1.858) = 5.424$ millions, chiffre qui correspondait exactement au déficit laissé en suspens par le projet de budget.

Comme le disait l'exposé des motifs en conclusion, le Gouvernement avait voulu choisir entre le déficit et l'équilibre, c'est-à-dire entre la planche à billets et la sécurité monétaire.

Le gouvernement réclamait par ailleurs toute la célérité possible dans l'examen et le vote de son projet, mais il était vraisemblable que, quoiqu'il arrivât, le budget lui-même ne serait pas voté avant le 31 décembre.

Le 24 octobre, la Chambre repoussait le projet de redressement financier et comme la question de confiance avait été posée, le Ministère donnait sa démission. Une fois de plus, tout était remis en question, et « à partir de ce moment les milieux parlementaires vécurent à nouveau les plus beaux jours de 1926 » (1).

*
* *

Il fut dès lors certain que l'année 1934 connaîtrait la fâcheuse procédure des douzièmes provisoires. Le Ministère Sarraut qui succéda au Ministère Daladier prépara un projet de redressement ; mais limitant ses efforts à la recherche de 3.265 millions seulement de moyens d'équilibre, il s'était

(1) Dufour, thèse Paris 1935, *op. cit.*, p. 182.

cantonné dans les économies et les ressources exceptionnelles, en écartant toute aggravation de fiscalité. Le Parlement, déjà ému à la pensée du prélèvement sur les traitements de fonctionnaires qui lui était de nouveau proposé, ne pouvait voter une semblable mesure sans contre-partie effectuée aux dépens du contribuable. Aussi le Ministère Sarraut fut à son tour renversé. Le cabinet Chautemps qui lui succéda vit qu'il était nécessaire, pour qu'un projet de redressement eût quelques chances d'être adopté, de faire appel à des solutions fiscales, parallèlement à des compressions de dépenses. Dans le courant de décembre, le Gouvernement déposa un projet de redressement inspiré de ces considérations, qui pouvait s'analyser en quatre rubriques :

1° *Renforcement du Contrôle fiscal.* — L'essentiel des mesures proposées était la création du « bordereau de coupons » destiné à empêcher des fraudes dans la déclaration des revenus de valeurs mobilières. De plus, pour saisir les revenus de valeurs mobilières encaissés à l'étranger, il était proposé d'établir un minimum forfaitaire d'imposition à l'impôt général. 700 millions étaient espérés de ces deux mesures.

2° *Economies.* — Le gouvernement reprenait les textes antérieurs visant les prélèvements sur les traitements de fonctionnaires. Mais, il proposait d'adopter un article stipulant que, chaque fois que la réforme administrative entreprise par ailleurs permettrait de dégager une économie de 165 millions, les prélèvements seraient réduits de 25 %. Ainsi quand 700 millions d'économies auraient été réalisés tout prélèvement disparaîtrait. En tout cas, pour l'instant, 1.186 millions étaient attendus de ces dispositions.

3° *Ressources exceptionnelles.* — Ici encore, on reprenait, en les modifiant légèrement, des idées exprimées auparavant. Ces ressources exceptionnelles qui atteignaient 1.600 millions étaient tirées des postes suivants : loterie, bénéfice de la frappe, mobilisation de créances de l'Etat.

4° *Aménagements fiscaux.* — C'est par cette dernière rubrique que le Gouvernement espérait capter la faveur du

Parlement. 1 milliard était escompté de l'abolition de certains « privilèges fiscaux » (1) ; de plus, les droits sur les spiritueux et les licences d'importation étaient relevés à concurrence de 295 millions.

L'ensemble du projet apportait à l'équilibre budgétaire une contribution de 4.748 millions (2). La Commission des finances de la Chambre ne se sépara du Gouvernement que sur quelques points secondaires, ce qui au reste laissait presque inchangé le chiffre global : elle repoussait le « bordereau de coupons » et le remplaçait par une carte d'identité fiscale, dont l'institution paraissait moins inquisitoriale.

De plus, elle n'admettait pas l'imposition d'un minimum forfaitaire, du moins suivant les modalités proposées.

Adopté par le Parlement avec quelques modifications supplémentaires, le projet devint la loi du 23 décembre 1933, qui apporta au budget 4.476 millions de moyens d'équilibre nouveaux.

Ainsi les événements s'étaient déroulés de telle façon que, fin décembre 1933, la loi des finances du prochain exercice n'avait pas encore été discutée alors que le « projet spécial » de redressement, de caractère strictement complémentaire, était déjà voté. Néanmoins, si la nécessité où l'on allait se trouver de faire appel aux douzièmes provisoires, trahissait la situation anormale des finances publiques, l'effort réalisé permettait cependant d'envisager l'avenir avec un optimisme relatif.

En effet, à supposer que la situation économique restât étale, on pouvait considérer que le budget de l'exercice 1934 se présenterait à peu près en équilibre. On se souvient que le déficit prévu par le projet de budget du cabinet Daladier se montait à 5.424 millions. Or par lettre du 15 décembre 1933, adressée à la Commission des Finances de la Chambre, le Gouvernement avait proposé d'effectuer

(1) Formule péjorative devenue classique dans des moments aussi désespérés.

(2) Rapport de M. Jacquier sur le projet de redressement budgétaire (J. O. 6 déc. 1933, p. 12.152).

de son propre chef 648 millions d'économies, autorisées par la loi du 31 mai 1933, et qu'il jugeait maintenant possible de réaliser. Aussi le déficit initial de 5.424 millions était-il réduit par l'effet conjugué de la lettre ministérielle et de la loi du 23 décembre 1933 de $(648 + 4476) = 5124$ millions.

A ne considérer que les chiffres, on pouvait penser que la situation s'était considérablement améliorée et que l'équilibre était presque atteint. Malheureusement si les dépenses égalaient sensiblement les recettes, c'était sur le papier. Les prévisions de recettes correspondaient-elles aux recouvrements ? Le problème était là. Or malgré les affirmations optimistes du Gouvernement, la crise économique subsistait toujours et il était à craindre qu'elle n'influât d'une façon catastrophique sur les possibilités fiscales du pays.

Le gouvernement ne pouvait pas prendre à son compte le projet de loi des finances, qui avait été autrefois déposé par le Ministère Daladier, sans lui faire subir des modifications ou adjonctions nécessitées tant par les intentions du nouveau cabinet que par les lois nouvelles intervenues depuis octobre 1933. Mais les changements apportés de la sorte au projet de budget primitif sont relativement peu importants, en comparaison de ceux introduits par la loi du 23 décembre 1933.

Après cette loi, l'équilibre théorique du budget était presque atteint ; une fois dévoilées les intentions du Cabinet relatives à la loi des finances, le budget se soldait avec un excédent de 16 millions de recettes.

La Commission des finances de la Chambre qui avait été tenue au courant de toutes les péripéties budgétaires, fit néanmoins de sérieuses réserves sur la réalité de l'équilibre ainsi établi. Elle résumait ses appréhensions sous la forme d'une série de propositions qu'on ne peut que reproduire ici en les condensant.

1° L'équilibre du budget de 1934 sera intégralement atteint *dans les prévisions*, en effet ses chiffres étaient :

Dépenses	48.606 millions
Recettes	48.622 —
Excédent	16 —

2° Le déficit de 1933 peut inspirer des doutes sur la solidité des prévisions de 1934 ; l'exécution de l'exercice 1933 devait en effet faire apparaître plus tard un déficit de 7 milliards. Or, de nombreuses causes de déséquilibre devaient subsister en 1934 (1).

3° Les masses budgétaires n'ont pas été réduites dans la mesure de l'effort de compression réalisé. C'était là une des remarques les plus pertinentes formulées par le Rapport général. En effet, s'il était évident que les masses budgétaires avaient cessé de croître depuis 1932, passant de 50.398 millions en 1930/31 à 48.500 en 1934, cette diminution de 2 milliards environ dans les dépenses ne faisait pas ressortir l'effort considérable de compressions qui avait été accompli et qui atteignait presque 9 milliards. Car en même temps que chaque budget enregistrait une série de réductions en crédits, de nouvelles dépenses, conséquences nécessaires des lois « organiques », venaient compenser et au delà les économies réalisées.

4° Les compressions de dépenses semblent avoir atteint la limite des possibilités. En effet les principaux postes du budget avaient subi depuis 1930/31 les réductions suivantes :

— Dette publique	12 %
— Dette viagère	3,4 %
— Défense Nationale	21 %
— Dépenses d'outillage	40 %
— Dépenses de personnel...	6 %
— Dépenses administratives.	30 %

Ces remarques inclinaient à penser que, si l'équilibre du budget de 1934 était théoriquement assuré, la situation financière était toujours aussi précaire. Par ailleurs aux difficultés propres nées du déséquilibre budgétaire pratiquement installé en France depuis quelques années, se joignaient tous les inconvénients qui peuvent résulter d'une Trésorerie gênée.

(1) Voir à ce sujet plus haut, page 144.

Depuis 1930, en effet le Trésor avait eu à couvrir les déficits d'exécution des exercices financiers, dont le total, compte tenu des crédits supplémentaires et de quelques annulations de crédits, s'élevait à plus de 21 milliards (1). Le tableau ci-dessous en donne le détail.

Exercices	Crédits ouverts	Recouvrements	Déficit à la charge du Trésor
1930-31	53.626 millions	50.988 millions	2.638 millions
1931-32	53.212 millions	47.704 millions	5.508 millions
1932	41.422 millions	35.405 millions	6.601 millions
1933	50.572 millions	43.652 millions	6.919 millions

Devant le marasme persistant des finances publiques, dont ces chiffres donnent un résumé exact, les disponibilités du Trésor qui en 1929 dépassaient 19 milliards, avaient disparu. De plus, au cours des dernières années, la Trésorerie avait dû non seulement couvrir les déficits d'exécution du budget, mais encore solder certaines avances de fonds à des gouvernements étrangers, et participer au sauvetage d'entreprises françaises mises en difficultés par la crise. Ces différentes opérations avaient épuisé ses réserves et engagé sérieusement l'avenir. En 1934, d'après les prévisions du Rapporteur général de la Commission des Finances de la Chambre, le Trésor devait faire face à des engagements particulièrement importants auxquels il ne pourrait satisfaire que par des émissions de Bons dont diverses lois successives avaient relevé le plafond. Or la contraction de la circulation monétaire faisait douter du placement facile de ceux-ci.

(1) Projet de budget 1935 (Doc. parl. Chambre session ord. 1934, annexe 3822, p. 1209).

En définitive le Trésor ne pourrait se procurer les fonds nécessaires à son fonctionnement que si la confiance renaissait chez les prêteurs. Certes l'effort sérieux de redressement réalisé par la loi du 23 décembre 1933, l'équilibre apparent du budget en instance de vote, avaient donné à penser au pays que les pouvoirs publics étaient décidés à « en sortir ». Mais à supposer que la confiance revînt, le redressement effectué était si précaire, la stabilité du budget si mal assurée, l'effort si incomplet qu'au moindre symptôme d'aggravation de la situation, on pouvait prévoir sinon la panique du moins l'inquiétude générale, qui se traduirait par des sorties d'or, des retraits de fonds, bref par un resserrement du marché monétaire inopportun pour la réussite d'un emprunt.

On peut aller plus loin encore et prévoir que, même si le budget de 1934 se soldait en fin d'exercice par un équilibre rigoureux, le problème financier, pour être reculé, n'en subsisterait pas moins intégralement.

Réalisé pour répondre aux demandes immédiates de la Trésorerie, le budget 1934 avait fait appel en effet à 2 milliards de ressources exceptionnelles, dont certaines disparaîtraient en 1935 et dont d'autres ne pourraient se renouveler. D'autre part, le simple examen des textes des fameuses « lois organiques » laissait prévoir pour l'exercice 1935, la nécessité d'un supplément de crédits de 1 milliard. Dans ces conditions, et à la lumière de ces perspectives, les résultats obtenus semblaient peu encourageants ; le reproche essentiel que le rapport général de la Commission des finances de la Chambre adressait au projet de budget « c'est de n'avoir point enrayé l'augmentation automatique des dépenses ».

C'est une remarque que l'on peut appliquer également aux budgets antérieurs. Les compressions administratives avaient été poussées à l'extrême limite, mais on n'avait point effectué de réformes organiques. Or seule une réforme de structure, concluait le rapport, auquel on ne peut que s'associer, pourrait amener l'équilibre *permanent* du budget,

*
**

Les graves événements du 6 février, qui témoignaient de l'inquiétude du pays, amenèrent la constitution d'un Ministère Doumergue avec M. Germain-Martin aux Finances. Le vote du budget allait-il par ce changement de cabinet être remis à plus tard ? Le Gouvernement estima, qu'il était préférable de voter un mauvais budget immédiatement plutôt que d'en préparer un autre sur de nouvelles bases, mais dont le vote n'aurait pu intervenir avant plusieurs mois. Il reprit donc le budget de ses prédécesseurs, qui fut voté en bloc (1) le 28 février. Compte tenu des réductions par décrets envisagées, le montant des crédits était de 49.108 millions ; celui des recettes de 48.281 millions. Il en résultait un déficit comptable de 737 millions (2).

C'était un progrès évident sur le budget de 1933, qui avait été *voté* avec quelques 3 milliards de déficit. Mais il restait à savoir ce qu'un déficit prévu de 737 millions entraînerait comme déficit effectif. Déjà, on pouvait chiffrer à 7 milliards le déficit d'exécution de l'exercice 1933 ; c'était là un bien mauvais augure pour l'année financière qui commençait.

Quoiqu'il en soit, pressé par le temps, le Gouvernement avait préféré le vote rapide du budget à son équilibre effectif. Mais comme la situation nécessitait de toute urgence qu'on entreprît enfin des réformes profondes, il se fit autoriser en vertu de l'article 36 de la loi des finances à réaliser *par décret* toutes économies qu'exigerait l'assainissement budgétaire. Il recevait de la sorte un blanc-seing du Parlement pour entreprendre les réformes financières, qu'on espérait cette fois définitives et qu'en deux ans de discussions les pouvoirs publics n'avaient pas réussi à mener à bon terme.

(1) La loi du 19 février avait décidé que, vu l'urgence de la situation, les crédits seraient votés non par chapitres mais en bloc.

(2) Rapport général à la Chambre sur le budget de l'exercice 1935 (Doc. parl. 1935 session ord. annexe N° 3832, p. 1246).

LES DÉCRETS-LOIS DE 1934

Le Gouvernement utilisa les pouvoirs exceptionnels qui lui étaient confiés à deux tâches :

1° résoudre le déficit comptable qui se dégageait du simple examen de la loi des finances du 28 février 1934,

2° résoudre le déficit effectif que, malgré son équilibre apparent, l'exécution du budget de 1934 ne manquerait pas de faire ressortir.

Deux décrets du 6 mars et du 4 avril réduisirent les crédits de 798 millions, de telle sorte qu'un excédent de 61 millions, toujours purement comptable, apparaissait. Mais l'opération la plus importante restait à faire : résorber le déficit que recélait en puissance, malgré ses chiffres optimistes, le budget de 1934.

Car l'examen attentif de ses divers chapitres avait conduit l'Administration des finances à remarquer que certains crédits étaient insuffisants pour les besoins réels des services, que les économies attendues d'annulations de dépenses étaient exagérées et enfin que les recettes prévues par la loi des finances étaient surévaluées.

En effet, le montant des crédits de l'exercice 1934, n'atteignait que 49.018 millions parce que on escomptait 1.144 millions d'économies à réaliser par décrets. Or un examen plus minutieux des crédits à supprimer, montrait qu'il n'était possible d'en supprimer que 472 millions, soit une perte sèche pour l'équilibre de 672 millions.

Par ailleurs, certains crédits votés ne correspondaient pas aux besoins des services : 350 millions de plus au minimum seraient nécessaires.

Enfin et surtout, les évaluations du projet de budget, lesquelles avaient passé dans la loi des finances, étaient nettement exagérées surtout quand on les mettait en regard des recouvrements du Trésor depuis le début de l'année 1934. Les périodes de base choisies pour l'estimation des recettes du budget de 1934 avaient été, pour les produits évalués par la pénultième, l'année 1932, pour ceux estimés directement, la période 1^{er} juillet 1932-30 juin 1933. Or

comme les recouvrements avaient, depuis 1930 environ, suivi une courbe perpétuellement descendante et que cette dégression continuait encore, les prévisions ainsi établies se sont trouvées faussées. L'administration des finances les refit donc en adoptant l'année 1933 comme nouvelle base de calcul. Au total, il ressortait entre l'évaluation portée dans la loi des finances et celle établie sur ces données une différence de 1.900 millions.

Ainsi le budget voté le 28 février se trouvait dès l'instant même de sa mise en exécution en déficit effectif de quelques 3 milliards ; si l'on en déduit les moyens d'équilibre supplémentaires apportés par les décrets du 6 mars et 4 avril, c'est néanmoins une insuffisance de 2.300 millions, qui se dégageait d'un simple collationnement de chiffres.

Il fallait combler définitivement cette insuffisance ; ce fut l'objet d'une série de décrets-lois qui se succédèrent du 4 avril au 30 juin 1934. Il est impossible de donner ici la teneur, ni même l'énoncé de toutes les dispositions nouvelles arrêtées dans ce laps de temps. Cependant, on peut noter les plus caractéristiques tant par les ressources nouvelles qu'elles apportaient au budget que par les répercussions qu'elles eurent dans le pays.

A cet égard, les décrets-lois les plus importants changeaient profondément le régime des pensionnés, fonctionnaires, anciens combattants.

En premier lieu, le prélèvement sur les traitements des fonctionnaires était modifié. Désormais, il n'existait plus qu'un prélèvement unique de 5 % avec cependant une légère progression pour les gros émoluments.

Un autre décret ordonnait un abattement de 10 % sur les dépenses de traitements de chaque Ministère ; cette réduction devait être réalisée par voie de suppression d'emploi.

D'autre part, un décret du 14 avril effectua une réduction de 3 % sur les pensions et retraites des anciens combattants. Les légionnaires et médaillés militaires subissaient le même sort. De plus, il était créé un compte spécial, ayant en

recettes une subvention budgétaire de 500 millions et le produit de la loterie, et en dépenses la charge de la retraite du combattant.

De très nombreuses autres dispositions vinrent modifier le régime administratif et financier du pays en apportant des contributions plus ou moins importantes au budget.

Au total, y compris les décrets des 6 mars et 4 avril, l'œuvre entreprise par le Ministère Doumergue aboutissait à la réalisation de 4 milliards d'économies, mais qui ne pourraient profiter à l'exercice 1934, que jusqu'à concurrence de 2.614 millions.

En réalité, le chiffre d'économies tel qu'il était prévu ne fut pas atteint. Cela pour plusieurs raisons : en premier lieu, certaines mesures adoptées se révélèrent à l'usage trop rigoureuses ; on fut obligé de les amender par la suite et de ce fait leur rendement baissa. D'autre part, certaines évaluations de recettes étaient fortement exagérées et l'expérience devait prouver que les prévisions ne correspondaient pas aux recouvrements ; le rapport général sur l'exercice 1935 (1) estimait même que le bénéfice définitif que le budget de 1935 tirerait des décrets-lois, serait à peine de 2 milliards et demi, on en déduit facilement, que cette évaluation serait infiniment plus faible encore pour le budget de 1934, puisqu'ils ne pouvaient avoir d'effet qu'au plus tôt à partir du 6 mars 1934.

Aussi malgré tous les efforts entrepris, le budget de 1934 sous une apparence d'équilibre, s'obstinait à rester déficitaire.

Faut-il en accuser l'inexpérience ou la mauvaise volonté des gouvernants ? ou au contraire toute la responsabilité de la situation incombait-elle à la crise et au marasme financier qu'elle avait entraînés ? Il nous a semblé difficile ici de trancher une question aussi délicate. Ce n'est pas certes que beaucoup s'y soient essayés. Mais bien souvent les appréciations formulées, sont trop influencées par l'esprit partisan, pour qu'on puisse s'y associer sans réserve.

(1) Rapport général 1935 (Chambre, *op. cit.*, page 1246).

En particulier, l'œuvre entreprise, après le 6 février a eu autant de détracteurs que d'apologistes éminents, qui ont trouvé les uns comme les autres des arguments excellents pour défendre leurs thèses respectives. On nous permettra de ne pas nous engager dans un débat qui sortirait du cadre de cette étude. Il est cependant permis de faire une remarque, en rapport direct avec notre sujet. Les inspireurs des décrets-lois de 1934 s'étaient promis de résorber le déficit, même au prix de pénibles sacrifices. Or, on était forcé de constater une fois de plus, que si le redressement entrepris n'était pas négligeable, il restait incomplet. Le déficit avait diminué, au reste au prix de sacrifices supportés avec peine par la grande majorité des citoyens ; mais il n'avait pas disparu. Du fait même que l'œuvre était inachevée, ses effets bienfaisants en étaient d'autant ajournés.

Depuis le début de la XV^e législature, on avait accablé la Nation, tant par un retour à la fiscalité, que par une déflation massive, dans le seul but de réaliser l'équilibre entre les recettes et les dépenses de l'Etat. Or, sans méconnaître les avantages qu'une diminution du déficit, même incomplète, avait apporté aux finances publiques, on est forcé de constater qu'en limitant le travail entrepris, on perdait de ce fait les immenses avantages d'ordre surtout psychologique, qu'un équilibre budgétaire *absolu et effectif* aurait procuré à la Nation.

*
*
*

LA DIFFICILE PRÉPARATION DU BUDGET DE 1935

A peine les décrets-lois de 1934 étaient-ils entrés en application que se posait la question du budget de l'exercice 1935. Pour cette raison même que la loi des finances allait intervenir immédiatement après les décrets-lois (mesures qui semblaient constituer le point final de la réforme financière) le projet de budget 1935 déposé le 6 juillet 1934 par le Gouvernement, ne présentait aucune innovation notable sur le budget de l'année précédente. On pensait encore

à ce moment, que les décrets-lois avaient suffi amplement à redresser la situation et beaucoup estimaient que par conséquent il n'y avait qu'à reconduire purement le budget voté pour 1934, en le modifiant suivant les dernières réformes intervenues ; on verra qu'à quelques détails près cette dernière opinion était celle du Gouvernement.

Les préparateurs du projet prétendaient, dans l'exposé des motifs, avoir eu en vue trois préoccupations essentielles.

— Présenter un budget qui soit voté avant la fin de l'année,

— Réduire les dépenses au minimum pour n'avoir pas à accentuer la politique inaugurée avec les décrets-lois,

— Adapter le train de vie de l'Etat aux facultés contributives de la Nation.

Ces intentions étaient louables ; elles étaient sincères même. Mais la suite des événements prouva que, sauf la première, elles ne se réalisèrent pas. Quoiqu'il en soit, pour accomplir le programme qu'il s'était tracé, le gouvernement était amené à justifier les méthodes à l'aide desquelles il avait procédé d'une part à l'évaluation des recettes, d'autre part à l'inscription des crédits.

En premier lieu les recettes : le Gouvernement prenait nettement position pour le système d'évaluation traditionnel, jusqu'alors sensiblement suivi par ses prédécesseurs. A son avis, la règle de la pénultième permet seule d'éviter l'arbitraire. Quant à l'évaluation directe, pour celle des recettes qui en sont justifiables, pour être exacte elle doit faire état non seulement des résultats connus, mais aussi des probabilités que la conjoncture économique permet d'établir.

Les principales divergences d'application pratique concernaient surtout les recettes évaluées directement, car l'estimation de celles-ci était sujette à de nombreuses considérations d'appréciation personnelle. Pour la taxe sur le chiffre d'affaires, l'impôt général et l'impôt sur les créances, une série de réformes fiscales, édictées par la loi du 6 juillet 1934 était venue simplifier leur assiette et leur perception, en

même temps qu'elle bouleversait les prévisions que l'on aurait pu faire sur leur rendement présumé. Aussi, sur ce chapitre, les prévisions du Gouvernement, sans être erronées a priori, étaient néanmoins fort arbitraires. D'autre part, le développement des systèmes autarciques atteignant par contre coup la France, le Gouvernement reconnaissait que l'évaluation du produit des douanes « inspirait quelques réserves » ; cet aveu était significatif.

Pour celles des recettes établies sur la pénultième, on avait pris comme base les recouvrements de 1933, mais modifiés suivant les lois fiscales votées depuis lors.

Pour les recettes non fiscales, le Gouvernement suivit les mêmes méthodes. Il faut noter ici cependant, la perte considérable pour le budget général du produit de la loterie. Par ailleurs, malgré son intention de n'équilibrer le budget qu'avec des ressources normales, le gouvernement se voyait « contraint » d'inscrire au budget le bénéfice de la frappe de la monnaie. Comme celle-ci ne serait pas terminée avant le 31 décembre, et que par conséquent son produit profiterait de toute façon au budget de 1935, il était préférable « par souci d'exactitude » de la faire figurer dans la loi des finances.

Ainsi établies suivant les méthodes ci-dessus, les évaluations de recettes que le Gouvernement présentait au Parlement, s'élevaient à 47.022 millions contre 48.281 en 1934. Chaque année, le gouvernement conscient de la surestimation des recettes, croyait faire œuvre de sincérité en présentant des chiffres légèrement diminués. Mais chaque année également les recouvrements restaient encore en dessous des prévisions même minorées. Ce défaut de synchronisme perpétuel entre les évaluations et les recouvrements n'était pas une des moindres causes du déficit budgétaires. Mais ce n'était pas la plus importante ni surtout la plus significative, car les dépenses publiques, malgré toutes les affirmations, et tous les efforts, malgré les compressions massives réalisées, continuaient leur implacable progression.

Voici en effet la méthode adoptée dans le projet de budget pour l'établissement du chiffre des crédits.

Le Gouvernement avait de prime abord posé le principe que le chiffre des dépenses de 1935 ne devait sous aucun prétexte dépasser celui de l'exercice 1934. Or, diminué des diverses annulations de crédit consécutives pour la plupart aux décrets lois de 1934, le montant des crédits qui s'appliquait effectivement à l'exercice 1934 était de 47.005 millions. Pour rester dans ces limites, le Gouvernement avait du :

- 1° reconduire en 1935 les économies établies en 1934,
- 2° compenser par des compressions l'augmentation de certains chapitres.

Ces augmentations, qualifiées de nécessaires, s'appliquaient principalement à la dette tant perpétuelle que viagère, aux subventions des compagnies maritimes, à l'entretien des routes, à l'amélioration des conditions d'avancement du personnel enseignant, etc., etc., au total 1.100 millions.

Les réductions de dépenses, que le Gouvernement proposait d'effectuer en contre partie, s'élevaient à plus de 3 milliards. Elles furent facilitées soit par l'intervention de textes législatifs, soit par le jeu normal des lois, soit enfin par l'achèvement de certains travaux. Il est impossible d'en donner le détail, car il était peu de chapitres qui n'aient pas été diminués ; on peut cependant signaler les Ministères les plus atteints par les compressions (1) :

Pensions	1.042 millions
Ministère des Finances	252 »
Education Nationale .	183 " »
Travaux publics	159 " »

L'exposé des motifs assurait que la déflation était ainsi poussée à ses extrêmes limites, et qu'il était impossible de l'accentuer encore sans compromettre la marche des services publics. Et le Gouvernement ne manquait pas de

(1) Projet de loi portant fixation du budget général 1935, *op. cit.*, p. 1221.

mettre en lumière la sévérité avec laquelle il avait accueilli les demandes de crédits établies par les différents services. Ceux de la Défense Nationale en particulier avaient réclamé 1.130 millions de crédits supplémentaires sur 1934. Malgré la gravité de la situation internationale et après « en avoir délibéré », le Gouvernement se refusa à prendre en considération ces réclamations. Il n'était pas niable cependant, que ces 1.130 millions étaient nécessaires à notre sécurité ; mais dans son désir de réaliser l'équilibre, dans l'impossibilité d'y parvenir si on acceptait de nouvelles dépenses, le gouvernement préféra en quelque sorte ne pas trancher le problème, puisqu'il se promettait « si les circonstances l'exigeaient de revenir sur sa décision en cours d'exercice ». Le projet du Gouvernement s'arrêtait en définitive aux chiffres suivants :

Recettes	47.022 millions
Dépenses	46.984 »
Excédent	38 »

Il pouvait prêter à deux remarques :

En matière de recettes, plutôt que de recourir à la fiscalité, le Gouvernement avait préféré effectuer des prévisions nettement exagérées. En matière de dépenses, le Gouvernement avait procédé à de nouvelles compressions, moins avec l'intention de supprimer des crédits inutiles ou abusifs, que pour compenser des dépenses supplémentaires, qu'il se reconnaissait incapable de rejeter. Le projet en lui-même pouvait se justifier, mais à condition que se manifestât une amélioration de l'activité économique. Au reste, presque tous les budgets depuis le début de la crise étaient construits sur cette hypothèse ; malheureusement la dépression n'avait fait depuis lors que s'accroître. L'espoir d'une reprise à brève échéance, conjugué avec l'aggravation de la situation, telle était peut-être la cause directe de la persistance du déficit.

*
* *

La critique formulée par la Commission des Finances de la Chambre fut excellente en tous points, sauf cependant dans la partie du rapport général qui se proposait précisément de fournir des remèdes à la situation.

Le rapport général (1) commençait par évoquer la question brûlante des décrets-lois et rappelait les divergences qui s'étaient élevées à la Commission à ce sujet. Fallait-il les discuter immédiatement, et introduire dans le rapport des chiffres modifiés dans le sens des délibérations intervenues ? ou bien au contraire devait-on les considérer comme valables provisoirement et baser les évaluations du rapport sur les mesures financières qu'ils comportaient ? Bien que la Commission adoptât cette deuxième solution, poser la question, était déjà témoigner à l'œuvre entreprise par le Ministère Doumergue une défiance et une désapprobation tacite, qui se manifesteraient certainement, sinon lors de la ratification devant les Chambres du moins dans l'avenir.

Cette question préjudicielle étant ainsi tranchée, la Commission abordait successivement Dépenses et Recettes.

Au sujet des dépenses, la Commission avait porté ses efforts sur deux points :

1° réduire de nouveau les crédits demandés dans la mesure du possible,

2° refaire les évaluations de crédits, manifestement sous-estimés par le Gouvernement.

Bien que le projet de budget eut déclaré que les compressions avaient atteint l'extrême limite des possibilités, un examen serré des chapitres permit à la Commission d'effectuer des réductions de crédits supplémentaires d'un montant de 57 millions. Mais son effort principal se porta sur les crédits évaluatifs ou « services votés ». Dans le désir de réduire au minimum le total des dépenses, le Gouvernement avait affecté de dotations manifestement insuffisantes,

(1) Rapport général Chambre 1935, *op. cit.*, p. 1246.

certain services, dont le Parlement était appelé à voter seulement le principe, dans l'impossibilité où l'on était de préciser *exactement* les charges qu'ils entraînaient. Une fois le principe de la dépense voté, si les crédits alloués se révélaient insuffisants en cours d'exercice, bon gré mal gré, sous peine d'interrompre la marche du service, le Parlement était forcé d'y remédier par des crédits supplémentaires. Mais, dans la mesure où cet artifice n'attirait pas l'attention, le Gouvernement, lors de la discussion du budget, pouvait se vanter de faire des réductions de dépenses et arguer de son désir sincère d'économies.

Ici cependant la Commission se résolut, par souci de la vérité, à ne pas laisser passer ces procédés néfastes pour l'équilibre. Mais elle ne fit que relever les crédits de ceux des chapitres qui étaient le plus manifestement dépourvus des dotations nécessaires (1). Pour les autres — et ils étaient nombreux — comme leur insuffisance, au lieu d'être certaine, n'était que douteuse, elle se borna à signaler le fait en dégageant sa responsabilité. En définitive, du fait de ces modifications, 645 millions étaient à ajouter au chiffre des crédits. Si le problème des dépenses avait à juste titre éveillé la critique de la Commission, ce n'était cependant pas sur ce point que l'examen auquel elle procédait devait être le plus sévère. L'évaluation des recettes était en effet très différente de celle du projet de budget. Le rapport après avoir étudié les principaux aspects du problème arrivait aux conclusions suivantes :

a) Les recettes de 1935 seront différentes de celles de 1934

b) Les prévisions du Gouvernement sont établies sur un système erroné.

a) Les recettes de 1935 en effet étaient affectées de causes de diminution et d'augmentation vis-à-vis de l'exercice précédent.

(1) En particulier, relèvement des crédits du fonds National de chômage (100 millions) et du service des bons ordinaires du Trésor (394 millions).

Le rapport reprenait les causes de diminution énumérées dans le projet, mais il insistait surtout sur la principale : la contraction de la matière imposable. En effet, s'il était possible d'évaluer avec précision le manque à gagner qui résulterait pour le budget de la disparition de la Loterie, et de la part du bénéfice de la frappe afférent à la Caisse Autonome, il était difficile de fixer avec exactitude les pertes de recettes à attendre de l'accentuation de la crise. Quant aux causes d'augmentations de recettes, outre les décrets d'économie déjà mentionnés, il faut noter surtout les conséquences de la réforme fiscale du 6 juillet dont on escomptait de 800 à 900 millions.

b) Mais, même en admettant, ce qui était faire preuve d'optimisme, que diminutions et augmentations se balancent sensiblement, il n'en restait pas moins que d'après la Commission, l'équilibre du budget serait forcément rompu par suite des méthodes à son avis défectueuses, qui avaient présidé à l'évaluation des divers produits budgétaires.

Le rapport estimait en effet que la méthode traditionnelle avait depuis trois ans « montré sa parfaite inaptitude à suivre les mouvements de la matière imposable », et n'était plus « qu'un moyen commode de masquer la vraisemblance du déficit sous l'apparente rigueur du calcul ».

A un moment, continuait en substance le rapport, où les rentrées fiscales baissent sans arrêt, la règle de la pénultième oblige à calculer les recettes de 1935 sur celles de 1933. Or, c'est là faire abstraction des moins-values considérables enregistrées depuis cette date.

Par ailleurs, les prévisions de recettes justifiables de l'évaluation directe, ne sont judicieuses que si « elles sont fondées sur une exacte appréciation de la tendance économique ». Et la Commission pensait qu'à cet égard, le Gouvernement envisageait l'avenir sous un jour trop favorable.

Le rapport notait enfin qu'en mars 1934, on avait été obligé de procéder à la révision des évaluations de 1934. Pour ce faire, on avait abandonné la règle de la pénultième et choisi l'année 1933 comme période de base, ce qui amena

1.200 millions de réduction dans les prévisions. Dans ces conditions, n'y avait-il pas contradiction à prendre comme base des appréciations de 1935, l'année 1933, alors que le fléchissement des recettes continuait toujours son égale progression ? La conclusion, à laquelle s'arrêta en définitive la Commission, était qu'il fallait s'attendre en 1935 à un déficit d'exécution de l'ordre de 1 milliard et demi. Seule une amélioration de la situation économique en 1935 eût à son avis justifié un projet de budget organisé sur de telles bases, et surtout des prévisions de recettes aussi considérables. Mais, estimant une reprise comme absolument improbable et même démentie par les indices économiques actuellement connus, elle croyait de son devoir de faire toutes réserves sur le budget qui lui était soumis. Ainsi, phénomène que nous avons déjà constaté bien souvent, la Commission des Finances, tout en critiquant largement les propositions qui lui étaient faites, s'abstenait de prendre une décision et d'engager sa propre responsabilité.

Certes, le rapport général contenait bien un certain nombre de principes dont l'application était préconisée, pour équilibrer le budget. Il fallait, disait-on, adapter les finances publiques à l'économie générale du pays, et de ne plus envisager le problème de l'équilibre sous l'angle purement technique et budgétaire. C'est au reste ce que les décrets-lois avaient esquissé en s'efforçant par diverses dispositions d'obtenir une baisse des prix et une baisse du loyer de l'argent. Que ces mesures n'aient pas abouti à des résultats appréciables, nul ne le niait. Mais, quelles solutions précises la Commission entendait-elle leur substituer ? Bien qu'elle écartât avec horreur toute éventualité de « manipulation monétaire », — ce qui prouvait néanmoins que l'idée d'une inflation commençait à faire son chemin — elle était amenée cependant à recommander le « contrôle direct de l'économie par l'Etat ». Sous quelles formes ? Suivant quelles modalités ? Le rapport restait muet sur la question. En réalité personne ne se souciait de prendre la responsabilité d'une situation qui malgré tous les efforts et sacrifices réalisés, s'aggravait de jour en jour.

C'est donc, avec un chiffre de voies et moyens inchangé et un total de dépenses à peine modifié que le projet de budget fut transmis en premier lieu à la Chambre.

Celle-ci accepta l'ensemble des propositions de sa Commission, de telle sorte que les chiffres du budget soumis à la Commission du Sénat s'établissaient à :

47.581 millions de crédits

46.986 millions de recettes.

Il en ressortait un excédent de crédits de 594 millions. On ne saurait, au reste reprocher à la Commission de la Chambre d'avoir augmenté les dépenses comprimées à l'excès.

*
* *

Ni le Sénat, ni sa Commission des Finances n'apportèrent des modifications sensibles à l'équilibre du budget.

La Commission des Finances du Sénat en particulier se bornait à reprendre les critiques formulées par la Commission des finances de la Chambre.

Certes quelques retouches de détail furent effectuées : c'est ainsi que le chiffre des recettes passa à 46.990 millions ; de même par suite de quelques suppressions de crédits, celui des dépenses fut diminué de 141 millions.

Mais le Sénat se retrancha derrière son incompétence traditionnelle pour éviter de relever les crédits manifestement sous-évalués. De même, il accepta les estimations de recettes du Gouvernement, bien que le rapport de sa Commission ait dénoncé véhémentement les surprises qu'elles réservaient.

Malgré ce conformisme, qui laissait entrevoir une résignation inopportune pour une Assemblée responsable, comme la Chambre, de la gestion des deniers publics, le rapport (1) de la Commission Sénatoriale contenait quelques remarques intéressantes pour l'équilibre du budget.

(1) Rapport général au Sénat sur budget de l'exercice 1935 (Doc. parl. 1934 session ord. annexe N° 910).

En premier lieu, le budget ne traduisait pas l'intégralité des dépenses de l'Etat. Plusieurs « comptes spéciaux », tels que la retraite du combattant financée en partie par la Loterie, certains travaux financés par la Caisse générale des Assurances sociales, le programme des constructions neuves du Ministère de la Guerre, couvert par l'emprunt, avaient été créés et constituaient autant de dépenses qui n'apparaissaient pas au budget général.

Il n'y avait donc pas lieu de se féliciter outre mesure de la réduction de 50 milliards en 1930 à 47 milliards en 1935 des dépenses du budget général de l'Etat, car outre que de nombreuses économies avaient été compensées par des augmentations de crédits, la création de ces comptes hors budget, le plus souvent à la charge de la Trésorerie, tendaient à faire croire à une déflation beaucoup plus rigoureuse qu'elle ne l'était en réalité.

En second lieu, l'examen de la situation économique d'une part, les vices d'organisation du budget de l'autre, laissaient penser que le déficit d'exécution du budget de 1935 dépasserait largement le milliard et demi qui lui avait été assigné par le Rapporteur Général de la Commission des finances de la Chambre.

Enfin, la Commission du Sénat renonçait à résorber le déficit, même purement comptable, de 495 millions qui résultait des modifications apportées tant par la Chambre que par elle-même aux propositions gouvernementales. Il était difficile, prétendait-elle, de procéder sérieusement à la recherche d'économies ou de ressources nouvelles, si l'on voulait avoir un budget voté avant la fin de l'année. Et même si on parvenait à réduire ce déficit de 495 millions l'équilibre obtenu serait purement illusoire, puisque l'exercice 1935 devait apporter des mécomptes infiniment plus importants.

La loi des Finances intervint le 24 décembre 1934 (1). Les crédits y étaient fixés à 47.817 millions ; les voies et moyens à 46.991 millions. Le déficit comptable avait donc

(1) J. O. 25 décembre 1934.

été porté par le Parlement à 926 millions. Le vote d'un budget en déficit s'autorisait de la loi du 23 décembre qui avait prescrit la réduction de divers crédits par décrets, de telle sorte que l'on pouvait espérer que l'équilibre serait atteint dans la suite par le jeu même de ces décrets.

On a vu au cours des pages précédentes, combien ces espérances étaient mal fondées.

*
* *

LES DÉFICIENCES DU BUDGET 1935 ET LES DÉCRETS-LOIS

Il est assez symptomatique de constater que le Parlement s'habituaît facilement à voter un budget déficitaire. Jusqu'ici le respect des traditions financières avait enclin les pouvoirs publics à conserver au moins les formes d'un équilibre apparent. On n'ignorait pas en 1932, par exemple, que le budget de l'année se solderait en un très large déficit. Mais un dernier scrupule avait conduit à forcer les évaluations, à majorer les recettes, à sous-estimer les dépenses, de façon que sur *le papier au moins* le chiffre des voies et moyens ne fût pas inférieur à celui des crédits. En 1933, la situation semblait si compromise qu'on ne prit même plus la peine de dissimuler l'indigence du Trésor et les difficultés budgétaires : on vota une loi des finances dont les recettes étaient inférieures aux dépenses. En 1934 on fit de même. Est-ce par souci de sincérité ? ou plutôt par lassitude d'avoir adopté depuis quelques années des budgets en excédent de recettes qui révélaient à l'exécution des déficits considérables ? On ne saurait le dire. Quoiqu'il en soit, on semblait ainsi méconnaître les répercussions considérables que peut avoir sur l'opinion publique l'établissement d'un budget équilibré, fût-ce par des moyens artificiels. C'était par là même également consacrer, en même temps que le marasme des finances de l'Etat, le renoncement des pouvoirs publics à opérer le redressement de la situation.

En effet, à chaque nouvelle loi des finances, à chaque redressement financier, le pays croyait qu'on allait enfin « en sortir ». Mais à mesure que les citoyens s'imposaient de nouveaux sacrifices avec la conviction que c'étaient les derniers, la persistance, ou plutôt l'aggravation de la situation économique, sans rendre leurs efforts inutiles, leur montrait qu'ils étaient incomplets et insuffisants. Et ainsi depuis le début de la quinzième législature, qui avait inauguré l'ère des réformes, faute d'avoir envisagé d'un seul coup la gravité de la crise et les remèdes qu'elle nécessitait, faute d'avoir osé imposer au pays les sacrifices nécessaires, les pouvoirs publics en étaient réduits à constater avec amertume leur impuissance à remédier au déficit permanent du budget de l'Etat.

Il avait paru un moment, après le 6 février 1934, qu'on fût sur la voie des réalisations énergiques. Mais les meilleures intentions s'étaient émoussées devant la résistance des parties prenantes du budget, les projets de réformes s'étaient heurtés à protestations dictées souvent, il est vrai, par des intérêts légitimes. Et les décrets-lois qui se succédèrent de mars à juillet 1934, sans être inutiles, puisqu'ils apportèrent 2.900 millions de contribution au budget, ne firent que retarder le moment où il faudrait entreprendre les véritables « réformes de structure » avant la lettre.

Jusqu'ici on s'y était refusé, espérant que l'amélioration de la crise économique y suppléerait. Mais le temps passait, et malgré quelques indices infimes de reprise entre juin 1933 et juin 1934, il fallait reconnaître que la prospérité des années de l'après-guerre était définitivement révolue. Le plus que l'on pouvait espérer, était une stabilisation de l'état présent, et une normalisation des rapports économiques mondiaux. Cela nécessitait donc une adaptation des masses budgétaires aux nouvelles facultés contributives du pays. Cette idée peu à peu se faisait jour, mais il fallut la crise monétaire de mai 1935 pour que les pouvoirs publics se décidassent enfin à tenter quelque chose.

*
**

Dès les premiers mois de 1935, les pronostics pessimistes que d'aucuns s'étaient hasardés à faire sur l'exécution du budget en cours, se trouvèrent confirmés par les faits. Les recouvrements apparaissaient comme très inférieurs aux prévisions, et on s'accordait désormais pour évaluer l'insuffisance du budget en cours à quelques 7 ou 8 milliards. Force allait donc être de recourir encore à l'emprunt. Si l'on ajoute à cette somme les 4 milliards de déficit des grands réseaux, on saisit de quel poids les besoins de l'Etat allaient influencer sur le marché monétaire déjà appauvri par les appels réitérés du Trésor au crédit depuis le début de la crise.

Ce déficit devenu permanent, et l'impossibilité manifeste où semblaient se trouver les pouvoirs publics de résoudre la crise financière par des moyens normaux, contribuèrent beaucoup à répandre avec un succès croissant l'idée d'une dévaluation monétaire.

On estimait dans certains milieux que les dépenses ayant été comprimées à « l'extrême limite » et que d'autre part les facultés contributives du pays ne pouvant être sollicitées davantage, le problème de l'équilibre budgétaire devenait insoluble, si l'on ne se décidait pas à recourir à des méthodes « modernes » et extra-budgétaires de redressement, à savoir en particulier une dévaluation.

Il n'est pas douteux que l'éventualité d'une telle opération ait contribué de façon décisive à déterminer cette crise de confiance qui vint mettre en péril la monnaie française au mois de mai 1935. Mais en réalité, la raison essentielle, qui fit douter de la solidité du franc, restait l'incohérence de la politique budgétaire et le déficit chronique qui la caractérisait. Il serait hors du cadre de cette étude de relater le détail des péripéties, et les conséquences de l'alerte monétaire du mois de mai 1935.

Il suffira de dire qu'elle aboutit à des réformes tant fiscales qu'économiques, qui modifièrent profondément la structure du budget de 1936, alors en préparation. En effet devant les attaques subies par le franc dès le mois de mars 1935, on envisageait peu à peu dans les milieux parlementaires d'accorder au Gouvernement des pouvoirs spéciaux plus ou moins étendus, non seulement pour assurer la sauvegarde de la monnaie mais aussi pour prendre les mesures décisives qui s'imposeraient en matière budgétaire.

A ce dernier point de vue en effet, la situation était particulièrement grave. La réserve métallique de la Banque de France s'amenuisait chaque jour et cet appauvrissement entraînait des conséquences fâcheuses pour le Trésor Public, déjà dans une position difficile. En effet chaque retrait d'or postulait une annulation de francs, et diminuait par là même les disponibilités. Et ainsi le Trésor trouvait de moins en moins à emprunter les sommes dont il avait particulièrement besoin. De plus, les acheteurs de métal devenus légion, portaient au remboursement les bons du Trésor pour se procurer les fonds nécessaires à leurs achats, que celui-ci, déjà gêné par une déficience chronique dans les recouvrements, risquait de ne pouvoir leur fournir. Il s'agissait donc au premier chef de protéger l'encaisse or de la Banque de France, si l'on voulait éviter la faillite du Trésor et par suite de l'Etat. Par diverses mesures, dont l'élévation du taux de l'escompte, l'Institut d'émission réussit à enrayer partiellement la catastrophe. Mais comme le dit M. Barety, rapporteur du budget 1936 à la Chambre (1) « ces mesures techniques n'auraient pu endiguer le péril si elles n'avaient été accompagnées de dispositions législatives susceptibles... de créer le choc psychologique auquel le gouvernement tenait par dessus tout ». Or seul le rétablissement de l'équilibre budgétaire, effectif et intégral, était capable de faire renaître la confiance et par là même d'écarter toute possibilité d'une nouvelle crise monétaire.

(1) Rapport général à la Chambre sur le budget de l'exercice 1936, (doc. parl. session ord. annexe N° 5584, p. 299).

Il va sans dire que l'assainissement définitif des finances publiques, dont la gravité du péril encouru démontrait à tous l'urgente nécessité, allait entraîner de nouveaux et pénibles sacrifices.

Le Parlement hésitait à imposer lui-même au pays des mesures, qui s'ajoutant à toutes celles votées depuis le mois de juillet 1932, devaient forcément lui attirer une impopularité, qu'il jugeait extrêmement fâcheuse, à moins d'un an des prochaines élections législatives.

Le 28 mai, le Ministère Flandin, ayant demandé une délégation de pouvoirs pour réaliser « l'assainissement des finances... la défense du crédit et le maintien de la monnaie » vit son projet repoussé et était obligé de démissionner. Son successeur M. Bouisson fut également renversé le 4 juin pour un motif analogue.

Soit que le Parlement se soit enfin convaincu de la nécessité d'une action rapide, soit qu'il préférât faire endosser la responsabilité des mesures à prendre à un cabinet qui ne représentait pas exactement la tendance politique de sa majorité, le 8 juin le Ministère Laval se voyait donner « des pouvoirs exceptionnels pour assurer la défense du franc et la lutte contre la spéculation ».

Le choc psychologique dont parlait M. Barety avait eu lieu ; désormais la situation monétaire s'améliora ; les sorties d'or cessèrent ; les dépôts dans les banques grossirent ; la Banque de France put rabaisser son taux d'escompte à 4 % puis à 3 %, par ailleurs le taux des bons du Trésor put être ramené de 5 % à 4 % ; on avait paré au plus pressé ; mais la grande œuvre budgétaire restait à réaliser. Du 8 juin au 31 octobre, 549 décrets-lois touchant à tous les aspects de la vie nationale vont être pris. Leur but était :

1° Dans le domaine budgétaire, rétablir l'équilibre des dépenses et recettes de l'Etat.

2° Dans le domaine économique, réduire les prix de détail, et augmenter les prix de gros.

Nous n'examinerons ici, et encore très brièvement, que les mesures ayant trait à l'équilibre budgétaire.

La disposition capitale des décrets-lois est l'institution d'un prélèvement de 10 % sur tous les paiements de l'Etat et des collectivités publiques.

Cette disposition atteignait non seulement les traitements et indemnités, les marchés de travaux ou de fournitures, mais encore les arrérages de la dette. Cette dernière application constituait une innovation considérable et il fallait vraiment que les circonstances fussent jugées critiques pour qu'un Gouvernement osât s'y résoudre.

Si ce prélèvement de 10 % établi par le décret du 16 juillet constituait la partie la plus représentative, et aussi la plus pénible dans ses conséquences, de l'œuvre de redressement, d'autres mesures, consistant en économies et en une aggravation de la fiscalité, frappaient également de nombreuses catégories de citoyens.

Des commissions et comités furent créés en vue de rechercher les abus existants dans les différents services. Furent ainsi successivement examinés les pensions, les cumuls de traitements, les finances locales, les subventions. Des économies substantielles en résultèrent que l'on présentait, le plus souvent à raison, comme justifiées par l'existence de situations abusives.

Par ailleurs, sous la dénomination générale de « mesures d'équité » et pour faire pendant au prélèvement de 10 % qui atteignait la grande masse des serviteurs de l'Etat, on procéda à un nouveau recours à la fiscalité, spécialement sous la forme d'une augmentation de tarif des impôts directs (en particulier impôt sur le revenu des valeurs mobilières et impôt général sur le revenu). De plus, les entreprises bénéficiant des commandes de l'Etat furent frappées d'une taxe de superposition.

On peut encore noter sous la rubrique « mesures d'équité » les quelques exceptions que les décrets apportaient au prélèvement général de 10 % : en particulier les dépenses d'assistance, les allocations de chômage, les pensions d'ancienneté étaient exemptées de tout prélèvement.

Les nécessités budgétaires paraissaient tellement impérieuses qu'on n'hésita pas non plus à réduire de 420 millions la contribution du budget général à la Caisse de garantie des Assurances sociales.

De plus, reprenant un procédé déjà utilisé en 1931, le Gouvernement passa une convention avec la Caisse Autonome d'Amortissement par laquelle celle-ci assumait de nouvelles charges d'amortissement contractuel : le budget général en retirait une économie de 560 millions environ.

Telles sont, esquissées à grands traits, les dispositions essentielles des décrets-lois de 1935, touchant de près l'organisation du budget et qui étaient censées apporter à celui-ci 6.700 millions de moyens d'équilibre supplémentaires, dont 3.300 millions au seul titre du prélèvement de 10 %.

Cet ensemble de décrets-lois constituait le plus grand effort de déflation qui ait jamais été jusqu'alors entrepris. Car aux 6.700 millions qui allaient profiter au budget général, il faut ajouter 2.300 millions pour les grands réseaux et 1.400 millions pour les collectivités locales, soit au total 11 milliards environ.

Juger l'œuvre accomplie par le Ministère Laval est aussi difficile que d'apprécier celle de M. Germain Martin en 1934.

Dans la mesure cependant où une appréciation est possible, c'est d'après les résultats obtenus qu'elle doit être faite.

Nous renvoyons donc ce problème au chapitre suivant qui traitera du budget de 1936 et son exécution.

CHAPITRE III

L'échec de la déflation budgétaire

Bien que la situation économique générale ne décelât aucune reprise ou amélioration, le budget de 1936 s'annonçait néanmoins sous les auspices autrement plus favorables que ses devanciers. Car le prochain exercice allait bénéficier de l'énorme effort de déflation opéré par les décrets-lois, dont on a vu que les prévisions concernant le budget général étaient chiffrées à quelques 7 milliards d'économies ou ressources nouvelles.

Il semblait donc normal que les préparateurs du budget de 1936 n'eussent dû éprouver aucune difficulté à équilibrer recettes et dépenses, et, sans être exagérément optimiste, on pouvait espérer qu'après un tel effort, les résultats de l'exercice 1936 confirmeraient enfin les prévisions établies par la loi des finances. La réalité oblige à constater qu'il n'en fut rien. Non seulement, c'est par un artifice que le budget réussit à être voté en équilibre, mais encore son exécution révéla qu'en matière de déficit, il ne le cédait en rien à ses prédécesseurs. On verra donc successivement : la préparation et l'exécution du budget de 1936.

LA PRÉPARATION DU BUDGET DE 1936

Le projet de budget (1) tel que le gouvernement le déposa le 21 septembre était inspiré de trois considérations :

1° « Serrer le plus près possible la réalité » dans les évaluations des recettes,

2° Adapter les dépenses aux recettes,

(1) Doc. parl. Chambre session ord. 1935, annexe N° 5582, p. 1263 et suiv.

3° Créer un budget extraordinaire sous le nom de « Fonds d'armement, d'outillage et d'avances sur travaux ».

Les déficiences maintenant chroniques de la matière imposable avaient en effet incité le Gouvernement à porter une prudence accrue à l'évaluation des recettes du prochain exercice. L'examen du chiffre des voies et moyens de l'exercice 1936, par rapport à celui de 1935, semblait prouver qu'on ne se faisait plus d'illusions sur la capacité contributive du pays, et que les évaluations effectuées étaient empreintes d'une grande sincérité. En effet, le total des recettes proposé était 40.019 millions contre 46.992 en 1935.

Cette différence tenait non seulement à des modifications des sources de recettes — en plus ou en moins — mais aussi et surtout à l'adoption d'une méthode d'estimation différente des produits du budget.

Jusqu'ici, sauf en 1930, les Gouvernements successifs s'étaient attachés à conserver le système traditionnel basé sur la pénultième. Or, plus la crise se précisait et s'accroissait, plus il s'avérait que cette méthode, capable de donner des approximations convenables en période de prospérité, aboutissait en période troublée à des prévisions de recettes bien supérieures à la réalité. Il n'était pas exagéré de la considérer comme la cause directe des mécomptes que le Trésor avait enregistrés dans les recouvrements depuis quelques années. Au reste les résultats de 1935, bien qu'incomplets, prouvaient surabondamment que, malgré une sincérité relative dans les évaluations, les prévisions ne correspondaient en rien aux encaissements effectivement réalisés par le Trésor, puisque d'ores et déjà on prévoyait 8 milliards de déficit.

Le Gouvernement se décida donc à abandonner l'ancien système, jugé périmé, et à évaluer les recettes par appréciation directe.

Pour les impôts directs (sauf l'impôt foncier) on prit pour base l'année 1934 (donc les faits existants au 1^{er} janvier 1933), mais en appliquant aux chiffres ainsi obtenus des coefficients de réduction, variables et d'ailleurs compliqués, qui avaient pour but de traduire l'aggravation de la crise

économique. Les résultats de 1934 étant les derniers résultats complets que l'Administration des finances eût en mains, il était normal qu'elle les utilisât comme base de ses calculs.

Cependant deux critiques principales pouvaient être faites à cette innovation :

En premier lieu les coefficients de réduction, bien qu'assis sur de savants calculs, qui prétendaient se référer à des données statistiques dignes de foi, n'étaient pas sans laisser une grande part à l'arbitraire.

Par ailleurs, le Gouvernement n'évaluait qu'à 40 % du montant des rôles émis (1), le préjudice qui résulterait pour le Trésor des retards dans les recouvrements. Il n'était pas douteux, que, eu égard aux résultats précédents, cette appréciation était franchement optimiste.

Ainsi les prévisions de recettes présentées par le Gouvernement étaient de nature à amener des très sérieuses désillusions, d'autant plus, que le budget de 1936, s'il bénéficiait des moyens d'équilibre supplémentaires apportés par les décrets-lois, était amputé de ressources importantes dont il avait bénéficié en 1935.

Les décrets-lois en effet avaient modifié profondément l'organisation des produits du budget. Des diverses augmentations de tarifs ou créations de taxes, résultaient 1.600 millions de gains supplémentaires. Par ailleurs la Caisse Autonome d'Amortissement ayant accepté de prendre en charge l'amortissement d'un certain nombre d'obligations des P. T. T., le budget annexe des P. T. T. se trouvait de ce fait en excédent de 718 millions (soit 318 millions de plus qu'en 1935) dont bénéficiait le budget général.

Au total ce dernier recueillerait en 1936, 2.059 millions de voies et moyens supplémentaires. Malheureusement ce gain était largement compensé par des diminutions de recettes portant sur d'autres chapitres, qui peuvent se grouper de la manière suivante :

(1) Rapport général à la Chambre sur le budget de l'exercice 1936 (Doc. parl. session ord., annexe N° 5584, p. 1317).

I. Dégrevements établis par les décrets-lois	en moins 119 millions
II. Conséquences du transfert à la Caisse d'amortissement du monopole des allumettes	» » 200 »
III. Arrêt de l'émission des monnaies de nickel	» » 910 »
IV. Prélèvement exceptionnel sur les traitements (institué par le Ministère Doumergue	» » 612 »

Si l'on ajoute à cette liste quelques diminutions moins importantes, on obtient un total d'environ 1.956 millions (1). Ainsi créations ou augmentations de taxe d'une part, suppressions de recettes de l'autre, aboutissaient en définitive à un solde positif assez maigre puisqu'il ne dépassait pas 103 millions.

De ces divers phénomènes, contraction de la matière imposable, diminutions de ressources à peine compensées par des recettes nouvelles, il résultait que le chiffre total des voies et moyens proposés pour le prochain exercice enregistrerait une baisse importante sur 1935, puisqu'elle atteignait 6.973 millions (2), dont 5.480 millions au seul titre des réductions de rendement d'impôts.

Comment avec des moyens diminués dans ces proportions le Gouvernement pouvait-il espérer aligner les dépenses sur les recettes ? Il y réussit cependant grâce en premier lieu aux compressions de crédits réalisés par les décrets-lois et ensuite par la création d'un budget extraordinaire alimenté par l'emprunt.

La loi des finances de l'exercice de 1935 comportait 47.509 millions de crédits. Le Gouvernement étant fermement décidé à limiter les dépenses de 1936, au chiffre des voies et moyens, qu'il avait préalablement fixés à 40 milliards, il fallait donc réduire de 7 milliards les dépenses pour 1936.

(1) Chiffres donnés dans le rapport général, *op. cit.*, p. 1308.

(2) Rapport général 1936 Chambre, *op. cit.*, p. 1307.

Les décrets-lois contribuèrent pour une part considérable à cette œuvre. En effet, lors du départ du premier train de ceux-ci, un communiqué du gouvernement avait annoncé qu'ils entraînaient 6 milliards de compressions au titre du budget général.

Cependant lorsque le budget entra définitivement en discussion au Parlement, le problème se posait sous un aspect différent. En effet, l'exposé des motifs du projet de budget, ne parlait désormais plus que de 5.500 millions au lieu de 6 milliards de compressions précédemment annoncées. Les explications demandées à ce sujet par la Commission des finances de la Chambre au Gouvernement restant sans réponse précise, il fallait donc évaluer les compressions à 5.500 millions au lieu de 6 milliards.

Ce manquement de 500 millions, qui s'ajoutait à l'insuffisance initiale de 1 milliard, n'était cependant pas la difficulté la plus préjudiciable à l'équilibre du budget ; les préparateurs du budget se trouvèrent en effet en 1935 devant les mêmes obligations que leurs prédécesseurs : il fallait de toute nécessité, soit inscrire de nouvelles dépenses, dites « obligatoires », soit augmenter les dotations insuffisantes de certains chapitres.

Voici le tableau des charges supplémentaires que le Gouvernement présentait comme devant être inscrites dans le budget de 1936 (1).

INSUFFISANCE de DOTATIONS		AUGMENTATIONS de DEPENSES	
Compression d'une économie au titre « Pensions d'Invalidité »	100 mill.	Dette publique :	
Insuffisance du fonds national		a) service de l'emprunt du budget extraordinaire	150 mill.
Prélèvement sur le fonds de réserve	124 »	b) déficit du fonds commun des chemins de fer.....	280 »
Prélèvement au Ministère de la Santé publique (Assistance, etc.)....	110 »	c) service des nouveaux emprunts	282 »
Total.....	334 »	Subvention aux transports maritimes	142 »
		Statut des grands Invalides.....	152 »
		Divers	80 »
		Total.....	1086 »
Total général : 1.420 millions			

(1) Tiré du rapport général sur l'exercice 1936, *op. cit.*, p. 1311.

Ainsi le budget de 1936 se trouvait devant une insuffisance de ressources, ou plus exactement devant une surabondance de crédits, de $1.000 + 500 + 1.420 = 3$ milliards environ.

Il était évident, qu'après la déflation massive des décrets-lois, il serait impossible de réaliser de nouvelles compressions à concurrence de 3 milliards, sans infliger aux citoyens des sacrifices intolérables. Aussi, le Gouvernement limita-t-il à 1.122 millions, les ultimes réductions de crédits qu'il se résigna à effectuer.

Elles se répartissaient ainsi :

Suppression au Ministère des finances des crédits « Dégrevements et non valeurs »	400 millions
Inscription sous forme d'abattement aux dépenses du prélèvement de 5 % sur les traitements (Ministère Doumergue)	510 »
Suppression de la pension des veuves de guerre remariées	172 »
Suppression des intérêts versés aux communes pour leurs fonds	40 »

Il restait encore à trouver des moyens d'équilibre pour $(3.000 - 1.122) = 1.878$ millions. Toute compression supplémentaire étant impossible, toute aggravation de la fiscalité inefficace, il ne restait plus qu'une solution : l'emprunt.

Mais le Gouvernement tenait à présenter cet expédient avec toutes les apparences d'un procédé classique de gestion financière, non pas, sans doute, qu'il espérât donner le change aux gens avertis, mais plutôt avec l'espoir de faire croire au pays, peu au courant des subtilités de la technique budgétaire, que l'équilibre des finances publiques était enfin réalisé. Le moyen employé à cet effet fut la création d'un budget extraordinaire intitulé « Fonds d'armement, d'outillage et d'avances sur travaux » dont les ressources étaient fournies par la Trésorerie, c'est-à-dire au moyen de l'emprunt.

Ce nouvel organisme présentait, à la fois, des avantages et des inconvénients. Les avantages étaient de deux sortes. En premier lieu l'existence d'un fonds permit de grouper dans un compte unique, de résumer dans un même document, non seulement les dépenses nouvelles qui venaient de motiver la création de celui-ci, mais aussi les nombreux comptes spéciaux mis depuis 1931 à la charge du Trésor. En effet une loi du 14 janvier 1930, confirmée par une loi du 30 juillet 1931 avait créé un compte spécial pour les dépenses de fortifications.

En 1935, à la suite des difficultés éprouvées pour assurer l'équilibre du budget, on transféra, par la loi du 4 janvier 1935 à un autre compte spécial, les dépenses afférentes au Ministère de la Guerre dites « de Matériel de campagne ».

Diverses autres lois avaient établi des comptes spéciaux pour les dépenses de « premier établissement », (ou pour certaines d'entre elles), des Ministères de l'Air ou de la Marine (1).

Ces dépenses méritaient d'être notées spécialement, car la procédure discrète et silencieuse des comptes spéciaux les dissimulaient du public, bien que cependant le total des sommes qu'elles représentaient fût loin d'être négligeable. Mais il en est d'autres d'un poids autrement plus lourd pour le Trésor, bien que de caractère non permanent : les plans d'outillage national qui sauf le dernier en date, le plan Marquet (2), étaient à la charge intégrale du Trésor.

En définitive chacun de ces comptes spéciaux hors budget constituait autant d'atteintes au principe de l'unité budgétaire, et contribuait à masquer la situation véritable des dépenses de l'Etat. Donc, l'incorporation au « fonds d'armement d'outillage et d'avances sur travaux » de ces divers budgets extraordinaires constituait un progrès dans le sens de la clarté et de l'ordre budgétaire.

(1) En particulier Lois du 6 juillet 1934.

(2) Loi du 7 juillet 1934 ; le financement de ce plan était assuré par un prélèvement sur les fonds des caisses d'assurances sociales.

D'autre part, cette opération permettait au Gouvernement d'affirmer qu'il avait rétabli l'équilibre budgétaire. Certes, celui-ci était atteint uniquement grâce à la création de ce budget extraordinaire qui absorbait le reliquat de dépenses indésirables dans le budget général. Mais il était possible de soutenir que la nature technique des dépenses de « premier établissement », postulait leur financement par l'emprunt et des précédents dans l'histoire, même récente, des finances françaises pouvaient être invoqués.

Cependant ces avantages minimes en regard de l'inconvénient primordial constitué par ce fait qu'une notable partie des dépenses publiques était, non seulement soustraite du budget général, mais encore couverte par des recettes extraordinaires.

C'était à la fois; ôter aux finances de l'Etat un élément capital de clarté : l'unité budgétaire, et en même temps utiliser des voies et moyens extraordinaires : l'emprunt, pour couvrir des dépenses qui pour la plupart n'avaient pas ce caractère.

Deux catégories de dépenses avaient été en effet incluses dans le budget extraordinaire : dépenses de « premier établissement » (ou prétendues telles) et dépenses remboursables.

Les premières à elles seules s'inscrivaient pour 5.846 millions (1), c'est-à-dire pour la presque totalité du budget, et constituaient la première section du nouveau fonds. Celui-ci comprenait en premier lieu toutes les dépenses de premier établissement des Ministères de la Guerre, de la Marine, de l'Air et des Colonies, qu'elles aient déjà antérieurement fait ou non partie d'un compte spécial. L'ensemble de ces dépenses d'ordre strictement militaire s'élevait à 5.459 millions (1).

(1) Rapport général 1936 Chambre, *op. cit.*, p. 1312.

Des crédits d'ordre civil y étaient également mentionnés mais pour un chiffre modique : 388 millions environ (1). Ils consistaient principalement en :

- règlement en espèces des indemnités de guerre,
- dépenses relatives aux monuments historiques, bâtiments diplomatiques, etc...
- acquisition de forêts,
- restauration des terrains en montagne,
- dépenses relatives aux sépultures militaires,
- de nombreux crédits de travaux publics ayant le caractère de dépenses de premier établissement, etc., etc...

Cette énumération incomplète montre qu'on avait cherché à introduire dans le budget extraordinaire, toutes les dépenses qui présentaient un caractère non permanent, exceptionnel, non renouvelable par opposition aux dépenses d'entretien maintenues dans le budget général. Il faut d'ailleurs remarquer que la plupart de ces dernières dépenses, avant la création du fonds, étaient déjà exclusivement à la charge de la Trésorerie.

Une deuxième section, modeste quant à son contenu était intitulée « Dépenses remboursables ». Il s'agit ici de dépenses à la charge de certaines collectivités et personnes privées ou publiques, dont l'Etat consent à assurer le paiement, mais dont il doit être remboursé tôt ou tard. Les avances pour la construction d'habitations à bon marché, ou les prêts agricoles rentrent dans cette catégorie. Cette section ne figurait que pour 383 millions au fonds.

En résumé l'ensemble des crédits inscrits au fonds d'armement, d'outillage et d'avances sur travaux s'élevait à 6.229 millions ; en d'autres termes c'était 6.229 millions de dépenses dont le gouvernement reconnaissait qu'il était impossible de trouver des ressources normales pour les couvrir ; c'était par là même reconnaître qu'en réalité, sans même envisager le déficit d'exécution probable du budget général de 1936, l'année financière 1936 s'ouvrirait avec 6.229 millions de déficit.

(1) Rapport général 1936 Chambre, *op. cit.*, p. 1312.

*
**

Une innovation aussi considérable que la création du fonds d'armement, la situation de la Trésorerie tous les jours plus critiques, l'étendue des sacrifices imposés au pays par l'application des décrets-lois, étaient autant de raisons pour que la Commission des finances de la Chambre examinât avec une attention particulière le projet de budget du Gouvernement.

L'idée de base, qui va inspirer sa critique, est que des adoucissements aux décrets-lois sont indispensables en faveur des petits fonctionnaires ou petits rentiers. Elle déclarait certes ne pas méconnaître les nécessités de l'équilibre budgétaire, et les difficultés que le Gouvernement avait eues à la réaliser. Aussi en contre-partie des atténuations aux décrets-lois qu'elle proposait, elle apportait des ressources fiscales nouvelles qui, à son avis, couvriraient les dégrèvements envisagés.

Ces dégrèvements, que la Commission adopta les 29 et 30 octobre sont au nombre de quatre :

1° Ristourne en fin d'année du prélèvement de 10 % sur les rentes aux petits rentiers dont le revenu total était inférieur à 15.000 francs.

2° Même dégrèvement accordé aux titres nominatifs des Etablissements de bienfaisance ou d'utilité publique.

3° Mise hors budget des pensions d'invalidité, lesquelles seraient transférées à la charge d'une « Caisse des pensions ».

4° Exonération d'un « minimum vital » de 10.000 frs des traitements atteints par le prélèvement de 10 %.

Consciente du trouble que ces mesures, si elles étaient votées, apporteraient à l'économie du budget, la Commission décida d'une part de demander au Gouvernement son avis sur ces questions et d'autre part de présenter en contre-partie des ressources équivalentes.

De nombreuses suggestions furent faites en vue d'augmenter le chiffre des voies et moyens de budget général. En définitive, quatre mesures furent retenues :

- Création d'une carte d'identité fiscale.
- Relèvement du taux de l'impôt général sur le revenu.
- Création d'une caisse des pensions.
- Relèvement des droits pour les grosses successions.

L'ensemble des propositions ci-dessus fut transmis au Gouvernement et le 12 novembre le Président du Conseil assisté des Ministres des Finances et des Pensions vint devant la Commission donner sa réponse.

Le Gouvernement acceptait volontiers de procéder à « l'humanisation » des décrets-lois, mais la nécessité d'avoir un budget en équilibre était tellement impérieuse, qu'il croyait devoir repousser tout au moins dans leur forme actuelle, les suggestions de la Commission car les recettes nouvelles proposées étaient insuffisantes (il s'en fallait de 1 milliard et demi !) (1) pour couvrir les dégrèvements envisagés.

En effet, il estimait à rien le rendement de la carte d'identité fiscale pour 1936 ; la création de la Caisse des pensions, outre le nouvel appel au crédit qu'elle postulait et qui était critiquable, n'apporterait pas, la première année, d'allègement au budget général, mais au contraire un supplément de charges. Quant à l'élévation des taux de l'impôt général sur le Revenu, le Président du Conseil ne niait pas qu'elle était susceptible de procurer un supplément de ressources appréciable, mais il jugeait franchement inopportune une aggravation de la fiscalité, en de telles circonstances.

Un malentendu existait entre le Gouvernement et la Commission tant sur les chiffres des mesures proposées que sur ces mesures elles-mêmes. Après de nombreuses discus-

(1) Rapport général 1936, Chambre, *op. cit.*, p. 1313.

sions contradictoires entre représentants de l'Administration et membres de la Commission, l'accord finit par se faire sur les atténuations à apporter aux décrets-lois ; celle-ci cédait sur presque tous les points.

La ristourne prévue pour les petits rentiers était abandonnée. Le « minimum vital » exonéré du prélèvement en faveur des fonctionnaires était réduit de 10.000 à 8.000 frs.

Quant à la Caisse des pensions, à laquelle la Commission semblait tenir particulièrement, on convint d'en renvoyer l'étude à une Commission spéciale qui devait déposer ses conclusions avant le 15 décembre.

Un débat assez prolongé s'engagea cependant sur la suppression des pensions des veuves remariées, décidée par le Gouvernement et dont il attendait 172 millions. Le principe finit pas en être admis, mais les exceptions qui y étaient apportées en réduisaient le bénéfice de 56 millions.

La plupart des dégrèvements étant ainsi repoussés ou amendés, il devait en être de même des recettes envisagées en compensation. Celles-ci se réduisirent à une nouvelle aggravation du contrôle fiscal (1) (en plus 80 millions), et à l'incorporation en recettes des suppressions des cumuls et des abus auxquels de nombreuses commissions travaillaient depuis le mois de juillet (en plus 75 millions).

Il résultait de toutes ces modifications, que le budget général se soldait désormais avec 40 millions d'excédent de ressources.

Prise d'un grand zèle au début pour atténuer les sacrifices imposés par les décrets-lois, la Commission en poursuivant l'examen du budget, s'était aperçue que toute modification un peu importante dans leur texture, aboutissait à détruire un équilibre déjà purement comptable. Cela explique qu'elle se soit rendue rapidement aux raisons du gouvernement.

(1) Il consistait surtout dans un renforcement des sanctions en cas de fraude.

*
**

La Commission des finances s'étant donc résignée à abandonner l'essentiel de ses propositions initiales relatives aux décrets-lois, il ne lui restait plus qu'à procéder à l'examen classique des divers chapitres du projet gouvernemental tant en recettes qu'en dépenses.

En ce qui concerne les dépenses, elle décida d'augmenter certains crédits « limitatifs », mais elle se refusa à compléter les dotations de certains autres chapitres à caractère « évaluatif » voulant laisser au Gouvernement toute la responsabilité des dotations insuffisantes. Elle se bornait à signaler les plus caractéristiques : les chapitres de la dette flottante, et du fonds national de chômage, dont le projet avait certes augmenté ces crédits (1), par rapport à ceux de 1935, mais qui s'avéraient néanmoins encore insuffisants pour le prochain exercice.

En définitive, compte tenu d'un supplément de dépenses entraîné par la création d'emplois supplémentaires (2) (100 millions) et dont l'initiative appartenait au Gouvernement, le total des dépenses que la Commission soumit à la Chambre, représentait 250 millions d'augmentations environ (3).

Pour les recettes, la Commission approuvait le Gouvernement d'avoir abandonné le système de la pénultième et adopté l'évaluation directe plus proche des réalités. Mais « les évaluations directes » ne valent que dans la mesure où elles sont fondées sur une exacte appréciation de la tendance économique », ajoutait le rapport général (4). Or, le Gouvernement avait basé ses estimations sur une reprise en 1936 que rien ne permettait d'espérer. Mais ici encore,

(1) Plus haut p. 193.

(2) Décrets du 31 octobre 1935; Lettres rectificatives des 8 et 23 nov. 1935.

(3) Rapport général 1936, Chambre, *op. cit.*, p. 1315.

(4) Rapport général 1936, Chambre, *op. cit.*, p. 1317.

la Commission ne se résolut pas à modifier le projet : elle accepta, en faisant toutes réserves sur les évaluations qui lui étaient présentées.

Ainsi les modifications intervenues sur l'initiative de la Commission sont-elles modestes. Il suffira de rappeler les principales dont il a été déjà fait mention dans les ressources nouvelles envisagées en contre-partie des atténuations aux décrets-lois.

- Aggravation de certaines pénalités fiscales 80 millions
- Répression des abus et des cumuls..... 150 »

Ce dernier chiffre est majoré par rapport aux évaluations antérieures qui étaient fixées à 75 millions. Pour ce faire, la Commission invoquait les intentions sévères manifestées par le Gouvernement. Il est permis néanmoins de croire que cette augmentation pouvait paraître singulièrement opportune du seul fait qu'elle contribuait puissamment à égaliser, au moins sur le papier, les recettes et les dépenses d'un budget dont l'équilibre était menacé par les modifications que la Commission avait portées aux décrets-lois. Prévoyant à juste titre le déficit considérable qui allait caractériser l'exercice 1936, la Commission des finances avait tenu à se justifier par avance des reproches qu'on pourrait lui faire à ce sujet ; elle aurait la possibilité de répondre qu'en contre partie des diminutions de ressources que représentaient les modifications aux décrets-lois, elle avait trouvé des recettes qui les balançaient largement, puisque le budget tel qu'il fut transmis à la Haute-Assemblée se soldait avec un excédent de voies et moyens supérieur de 32 millions (1) à celui proposé dans le projet de budget. Mais les recettes n'étaient-elles pas surévaluées ? D'autre part, les conséquences financières des dérogations apportées aux décrets-lois n'avaient-elles pas été sous-estimées ? L'exécution du budget de 1936 apportera une réponse à ces questions.

(1) Recettes : 40.302 millions. Dépenses : 40.260 millions.

Ainsi l'œuvre de la Commission des Finances, si l'on excepte les quelques changements qu'elle provoqua, se réduisit une fois de plus à une simple et platonique critique. Certes, elle avait noté les principaux vices du projet gouvernemental : surélévation des recettes, sous-estimation des crédits évaluatifs ou « services votés » ; elle semblait oublier que son rôle n'était pas purement négatif, mais aussi et surtout de préparer les décisions de la Chambre, laquelle en définitive était, conjointement avec le Sénat, responsable de la marche des finances publiques.

L'excédent de recettes, porté par la Commission à 42 millions devait être ramené à 10 millions seulement à la suite de l'adoption de nouvelles propositions du gouvernement contenues dans la lettre rectificative du 6 décembre 1935 (1). La Chambre limita son examen à l'adoption de divers textes augmentant de 130 millions le chiffre des voies et moyens, lesquels étaient obtenus par des « taxes de remplacement », recettes accidentelles, récupération et mobilisation des créances de l'Etat, en définitive, ressources mal définies, suspectes dans leur montant réel comme dans leur principe, et qui ressemblaient beaucoup à une série d'expédients. Elles servaient à couvrir des augmentations de crédits se rapportant en presque totalité au Ministère des finances et qui s'élevaient à 141 millions.

Les chiffres définitifs transmis à la Commission du Sénat furent :

Recettes	40.434
Dépenses	40.431
Excédent de recettes :	3 millions.

Quant au fonds d'armement, les chiffres proposés par le Gouvernement étaient restés les mêmes, malgré le contrôle de la Commission des finances et de la Chambre elle-même.

(1) Rapport supplémentaire sur le budget de l'exercice 1936 (Doc. parl. session extraord. annexe N° 5788, p. 144).

Il y aurait peu de remarques intéressantes à faire sur l'activité déployée par le Sénat et sa Commission des Finances dans l'examen du projet de budget. La raison essentielle en est sans doute le peu de temps qui fut imparti à cet effet à la Haute Assemblée. Aussi dans l'ensemble, les critiques ou conclusions que le rapport général de la Commission des finances du Sénat (1) formulait étaient-elles l'écho plus ou moins amplifié de celles de l'autre Assemblée. Il est cependant quelques points sur lesquels la Commission du Sénat formula des avis originaux.

En ce qui concerne l'état des crédits, tel qu'il avait été transmis au Sénat après le vote de la Chambre, le rapport général énonçait deux critiques principales :

1° Les pouvoirs exceptionnels accordés au Gouvernement par la loi du 8 juin 1935, n'impliquaient pas l'autorisation de procéder aux créations massives d'emplois effectuées ces temps derniers.

Ce n'est pas au moment où l'on recherchait toutes les économies possibles par la réduction des fonctionnaires, que de telles mesures étaient à prendre. La Commission, tout en acceptant de voter un budget, assis sur une organisation fiscale issue des décrets-lois, entendait néanmoins réserver la question de la validité des mesures qu'ils avaient entraînées jusqu'à la ratification définitive par le Parlement.

2° Le projet de budget avait érigé l'ensemble des chapitres réunis sous le titre « Services pénitentiaires » en budget annexe ; la Commission crût devoir s'élever contre cette nouvelle dispersion des dépenses de l'Etat et, jugeant inopportune cette réforme pourtant entérinée par la Chambre, elle réincorpora les crédits et recettes y afférent au budget général. Ce n'est pas le moment, ajoutait le rapport, où « la suppression des offices est unanimement souhaitée » que l'on doit « envisager des réformes aboutissant plus ou moins à constituer des services publics en organismes autonomes ».

(1) Rapport général au Sénat sur le budget de l'exercice 1936 (Doc. parl. session extraordinaire 1935, annexe N° 640, page 494 ss.).

En effet, le nombre croissant de budgets autonomes, annexes ou extraordinaires, finissait par rendre sans portée les totaux figurant au budget dit général et pouvait faire croire à une déflation, dans une proportion qui ne correspondait pas à la réalité.

Les conséquences de ces critiques jointes à ces modifications de détail aboutirent aux chiffres suivants qui furent soumis aux délibérations du Sénat :

Recettes	40.433 millions	(en moins 1 million)
Dépenses	40.380 »	(» » 50 millions)

Excédent de recettes : 53 millions.

Les modifications apportées au fonds d'armement furent modestes. Celui-ci passa de 6.298 millions à 6.206 millions.

Pressé par le temps, le Sénat ne discuta que pour la forme les propositions de la Commission et finalement les deux Assemblées se mirent d'accord sur les chiffres suivants qui constituèrent la loi des finances de l'exercice 1936 (1).

Recettes	40.450 millions
Dépenses	40.437 »

Excédent de recettes : 13 millions.

L'EXÉCUTION DU BUDGET ET LA SITUATION EN JUIN 1936

Les deux Assemblées, par l'organe de leur Commission des finances, avaient formulé la plupart des critiques dont était justifiable le budget de 1936. Nous les avons notées au passage, aussi ne reviendrons-nous pas dessus. Il importe cependant de porter un jugement d'ensemble sur la politique financière suivie au cours de la législation qui allait prendre fin, et on ne saurait mieux éclairer la question qu'en examinant l'exécution du budget 1936.

(1) Lois des Finances du 31 décembre 1935.

Si les résultats ainsi constatés avaient correspondu aux prévisions établies dans la loi des finances, on pardonnerait aisément à ses inspirateurs, non seulement d'avoir transgressé les règles traditionnelles en la matière (notamment par la création d'un budget extraordinaire alimenté par l'emprunt), mais encore et surtout d'avoir imposé au pays les durs sacrifices que l'on sait. Le succès obtenu eût en effet justifié ces mesures exceptionnelles. Malheureusement l'expérience allait révéler qu'elles ne réussirent à empêcher ni le déficit, ni une aggravation de la crise.

Il est particulièrement intéressant en effet de « faire le point » vers le milieu de l'année 1936, en premier lieu parce que cette date est en même temps que la fin d'une législature, celle d'une certaine politique financière, et en second lieu, parce que en 1936 allaient donner leur plein effet les décrets-lois du Ministère Laval qui marquent le couronnement et le suprême effort de l'œuvre de déflation inaugurée en juillet 1932.

Une constatation domine le problème : tant au point de vue économique que financier, en juin 1936, la situation de la France était toujours aussi critique. Quant à déterminer les personnages, les doctrines ou les partis responsables d'un tel état de choses, c'est une question sur laquelle la discussion est toujours ouverte ; les uns attribuent à la déflation massive caractérisée par les décrets-lois, l'échec final du redressement entrepris. Les autres au contraire prétendent que si, en fin de compte, le succès n'a pas couronné les efforts tentés, c'est que précisément le Parlement, arrêté par des scrupules funestes, n'a pas poussé à fond l'entreprise déflationniste ; en tout état de cause, ajoutent-ils, par l'œuvre courageuse bien qu'incomplète qu'elle a effectuée, la XV^e législature, sans avoir résolu un problème dont on ne sait encore s'il est présentement résolvable, a évité la catastrophe et pallié les graves désordres que la crise économique a entraînés sur le pays.

On nous permettra de ne pas nous aventurer dans un débat inépuisable, et hors de cette étude. On se bornera

seulement à exposer la situation en France au mois de juin 1936, d'un triple point de vue économique, financier et monétaire.

Les divers indices périodiquement publiés par la Statistique générale de la France, laissaient apparaître chaque fois un trouble de plus en plus accentué de notre économie. Ainsi l'indice de la production industrielle était passé de 107 en 1934 à 94 en 1935 (1).

Le nombre mensuel des faillites, de 751 en 1932, était arrivé à 875 en 1935 ; les chiffres du chômage étaient particulièrement inquiétants : 312,9 en 1933 — 487,4 en 1936 ; enfin, l'exportation française, spécialement gênée par la baisse des prix mondiaux enregistrait en 1936 une valeur moyenne, par mois, de produits exportés de 1.193 millions en 1936, contre 1.642 en 1932. Ces chiffres témoignaient d'une baisse constante de notre Economie et il n'est pas douteux que celle-ci influait en premier chef sur la situation budgétaire. On a pu le constater dès le début de cette étude.

La diminution des recettes, conséquence directe de la déficience de la matière imposable, avait entraîné depuis 1930-31 le déficit chronique des budgets, résumé dans le tableau suivant :

ANNÉES	DEFICIT
1932 (1)	4.628 millions
1933	11.509 »
1934	8.812 »
1935	10.383 »
1936	6.000 » (approximatif)

(1) Budget de 9 mois

(1) Ces divers indices sont tirés du rapport général de M. Jammy-Schmidt sur le projet de loi portant fixation du budget général de l'exercice 1937 (Doc. parl. Chambre 2^e session extraord. 1936, annexe 1272, p. 119).

D'ores et déjà, le budget de 1936 s'annonçait comme ses prédécesseurs en déficit, qu'on pouvait décomposer en :

Moins-value de recettes.....	2 milliards
Insuffisance de crédits.....	3.700 millions

soit 6 milliards et il n'était pas douteux que les prochains « collectifs » d'une part, les futurs recouvrements de l'autre, réservaient des mécomptes encore plus considérables.

Le Trésor, pour faire face à ces insuffisances d'exécution, avait d'abord utilisé les réserves amassées dans la période de prospérité ; celles-ci ayant disparu, le recours à l'emprunt était devenu un procédé normal de gestion. Mais à son tour le marché monétaire, sollicité à la fois pour couvrir le déficit budgétaire, pour financer les plans d'outillage, pour assurer l'équilibre des finances des grands réseaux (1), menaçait de devenir réticent. La situation de la Trésorerie devint si critique qu'en 1936, on dut, pour assurer les échéances de l'Etat, faire réescompter 14 milliards de bons du Trésor à la Banque de France.

Le déséquilibre du budget, l'insécurité qui en résultait, avaient eu entre autres conséquences, celles de provoquer la sortie des capitaux et l'exode de l'or des caves de l'Institut d'émission. Au lieu de diminuer dans les mêmes proportions, la circulation des billets augmentait par suite des avances de la Banque à l'Etat. La spéculation intervenant, la monnaie se trouvait dangereusement menacée.

Ainsi dans tous les domaines, financier, économique, monétaire, les sacrifices imposés au pays n'avaient pas réussi à améliorer la situation. Il est difficile d'en attribuer la responsabilité à une doctrine ou à une méthode, sans avoir le recul du temps pour éclairer son jugement. Quoi-

(1) Le déficit du fonds commun des grands réseaux atteignait 22 milliards en décembre 1935.

qu'il en soit cependant les élections de mai 1936 conduisirent au pouvoir une majorité parlementaire hostile aux mesures de déflation réalisées par la précédente législature. A l'inverse, sous les auspices de la fameuse théorie du « pouvoir d'achat », elle inaugura une politique résolument inflationniste, avec l'espoir et même la certitude de ranimer l'économie défaillante du pays.

TROISIÈME PARTIE

L'équilibre relatif



CHAPITRE I

L'inflation

LE DÉBUT DE LA XV^e LÉGISLATURE

Le Ministère Blum qui accéda au pouvoir après les élections de mai-juin 1936, était décidé à pratiquer une politique diamétralement opposée à celle suivie jusqu'alors. Ses efforts furent soutenus non seulement par ses partisans socialistes, mais aussi par de nombreux parlementaires, qui conscients de l'échec des méthodes suivies par la précédente législature, estimaient nécessaire une modification radicale de la politique financière. Après quatre années de tentatives infructueuses, on était en effet obligé de reconnaître que tout avait échoué. Seul restait le programme de redressement préconisé par les partis de gauche ; beaucoup se résignèrent à accepter que l'on en fit un loyal essai. C'était une expérience à tenter...

Aussi dès juin 1936, une série de réformes vinrent modifier complètement la législation sociale et économique du pays. La plupart d'entr'elles (1) : congés payés, loi de quarante heures, contrats collectifs, etc..., devaient, et le plus souvent à l'insu de leurs inspireurs, entraîner des modifications considérables dans l'organisation et le volume du budget. Sans entrer dans le détail des principes qui ont commandé le plan de réformes réalisé, il est nécessaire cependant pour la commodité de l'exposé, d'en retracer rapidement les grandes lignes.

(1) Il a paru inutile de rappeler ici la teneur des différentes mesures qui ont constitué « l'expérience Blum ». On se bornera simplement à en noter les conséquences touchant directement le budget.

Les méthodes de déflation, si on en jugeait par les résultats obtenus, n'avaient pas réussi à redresser la situation. Le but poursuivi avait été de ramener les prix intérieurs trop élevés au niveau des prix mondiaux, afin de ranimer l'exportation française tombée en pleine déconfiture.

Par voie de conséquence, tous les compartiments de l'économie française devaient retrouver leur prospérité antérieure.

Ce problème — abaisser les prix intérieurs — on avait espéré le résoudre en diminuant les prix de revient, c'est-à-dire par la réduction dans la mesure du possible, des deux éléments qui le déterminent, salaires et loyer de l'argent.

Pour ce faire, l'Etat, dont le rôle est prépondérant dans l'économie nationale, par suite de l'énormité des transactions et des échanges auxquels il donne lieu, avait procédé au cours des quatre dernières années à une déflation progressive des dépenses publiques. Celle-ci s'était traduite par la diminution des émoluments des diverses personnes qui émergeaient au budget, et par la réduction systématique des dépenses non strictement indispensables à la marche régulière des services publics.

Par ailleurs, s'immisçant dans l'économie privée, l'Etat s'était efforcé d'y introduire les réformes qu'il appliquait à son propre budget. Citons pour exemple, la réduction de 10 % sur les loyers décrétée par le Ministère Laval.

C'était une pénitence forcée imposée à toutes les catégories de citoyens, chacun devant se résigner à diminuer son train de vie et à produire autant à moindres frais. Deux conséquences devaient résulter de cette orientation nouvelle :

1° par suite de la diminution des salaires et traitements, les prix de revient (donc les prix de vente) devaient baisser ;

2° l'équilibre du budget étant atteint, on n'était plus obligé d'envisager des recours à l'emprunt, qui pratiqués dans des proportions inconnues jusqu'alors, avaient tari le

marché monétaire et fait hausser le taux de l'intérêt, de telle façon que les entreprises françaises ne pouvaient plus se procurer les capitaux nécessaires soit pour se développer, soit pour transformer leurs outillages.

La Renaissance du commerce d'exportation et la décontraction du marché monétaire étant réalisée, le pays avait toutes les chances de retrouver la prospérité des années 1927-1929.

On a vu comment la XIV^e législature avait tenté le redressement financier et également de quelle médiocre façon les résultats avaient correspondu aux espérances. Il était sinon logique, du moins naturel que devant cette non-réussite quasi-totale, les nouveaux dirigeants prissent exactement le contre-pied de ce qui avait été essayé par leurs prédécesseurs.

Cette attitude était au reste basée sur une argumentation qui essayait d'un côté de réfuter les anciennes méthodes et de l'autre de prouver l'excellence de celles qu'on se proposait de mettre en œuvre.

En effet, on reprochait aux procédés déflationnistes d'avoir non seulement désorganisé les services publics et fait subir à de nombreux citoyens des sacrifices aussi injustes qu'intolérables, mais surtout d'avoir précipité la crise au lieu de la réduire, par le ralentissement de l'activité économique qui en était résulté. Et même en admettant comme un mal nécessaire les privations et misères que la déflation systématique avait entraînées, il fallait pour qu'elle eût quelque chance de réussite, qu'elle fût poussée à un point tel que l'équilibre des finances publiques fût définitivement et sûrement établi. Or l'expérience faite prouvait que malgré leur peu d'égards pour les intérêts immédiats des masses laborieuses, les auteurs de l'ancienne politique avaient hésité à recourir à des mesures qui, en même temps qu'elles auraient frappé injustement de nombreuses catégories de citoyens, auraient pu cependant aboutir à un équilibre réel du budget. En définitive, si le précédent Gouvernement Laval s'était arrêté sur la voie de la déflation, c'est qu'il avait compris que celle-ci avait un

« plafond » dans la somme de privations imposées aux masses, et que des mesures incomplètes comme celles qui avaient été prises, aboutissaient à imposer au pays des sacrifices considérables sans porter en elles la possibilité de l'équilibre du budget et d'un redressement économique.

A l'inverse de ces méthodes décevantes, le nouveau Gouvernement proposait de ne plus s'attarder à la recherche d'un équilibre budgétaire purement chimérique à une époque de crise. Quatre années de déflation ont, prétendait-il, amené l'asphyxie économique du pays. Chômage, baisses des traitements, diminution de la production en sont les résultats directs. Il faut donc donner un « coup de fouet » à l'économie défaillante ; en rendant à chacun ses moyens de paiement, en augmentant les facultés de consommation du pays, on incitera par là même, la nation à intensifier sa production pour satisfaire des besoins accrus. Du point de vue strictement budgétaire, ce programme se traduisait en quelques propositions qui vont commander l'organisation du budget de 1937 :

1° Supprimer les augmentations d'impôts effectuées des dernières années.

2° Procéder à des évaluations de recettes rigoureusement positives, même si elles devaient aboutir à la consécration d'un déficit considérable.

3° Souscrire à l'augmentation des dépenses publiques entraînées soit par la nouvelle législation sociale, soit par le rétablissement à leur niveau normal des crédits de divers services publics réduits par les anciens gouvernements.

4° Reprendre sous le nom de « Compte d'investissement en capital », l'ancien Fonds d'armement, d'outillage et de travaux créé en 1936, et lui faire supporter les charges militaires devenues indispensables par suite des derniers événements internationaux.

5° Enfin, établir définitivement la Caisse des pensions, dont le principe avait été voté par l'ancienne législature.

Il est possible de discerner par avance la caractéristique du budget de 1937 : alors que jusqu'ici la question de l'équilibre des recettes et des dépenses était restée avec des fortunes diverses, la préoccupation essentielle des Pouvoirs

Publics en matière financière, avec l'arrivée aux affaires en juin 1936 du « Front Populaire », l'équilibre est désormais qualifié de chimère et on prétend alors « que ce n'est pas dans le budget que réside la solution du problème budgétaire, mais dans le redressement énergique des conditions qui déterminent les facteurs budgétaires (1) ». C'était la consécration officielle du déficit et les conséquences en sont faciles à prévoir ; le déséquilibre du budget devenu maintenant presque une institution d'Etat, allait nécessiter un recours permanent à l'emprunt. Si cette inflation réussissait à revigorer l'économie nationale, comme l'espéraient ses inspireurs, on ne pourrait qu'applaudir. Mais il était permis d'en douter, et on pouvait même craindre que l'inflation budgétaire fût bientôt suivie de son corollaire immédiat : l'inflation monétaire. Au reste les faits confirmèrent les appréhensions dont, au début de la politique nouvelle et malgré le débordement d'espérances qui l'avait suivie, de nombreux hommes politiques ne manquèrent pas de témoigner publiquement.

Sous l'effet conjugué de la persistance de la crise qui paralysait la rentrée des impôts et des lois sociales nouvelles qui grevaient lourdement les finances de l'Etat, la Trésorerie se trouva rapidement dans une situation telle que les avances de la Banque de France à l'Etat se succédèrent à une cadence accélérée. Une loi réformant l'organisation de notre Institut d'émission l'autorisa à procéder sans limite au réescompte des bons du Trésor.

Cette disposition montrait bien que le Gouvernement lui-même ne se faisait plus beaucoup d'illusions sur l'étendue de son crédit et sur la capacité d'absorption du marché monétaire.

Tôt ou tard cependant, dans l'impossibilité où on allait se trouver d'arrêter la course à l'inflation, il faudrait se résigner à enregistrer la nouvelle situation monétaire, par une dévaluation officielle, même si l'on prévoyait qu'elle

(1) Projet de loi portant fixation du budget général de l'exercice 1937 (Doc. Parl. Chambre session ord. 1936, annexe N° 822, p. 1455).

ne devait constituer qu'une étape d'une manipulation monétaire plus ample. Le Gouvernement se résigna donc en octobre 1936, à effectuer une première dévaluation du franc. Mais avant d'en noter les conséquences qu'elle eut pour l'année financière 1937, il importe d'examiner la contexture du budget alors en préparation, qui marque en même temps que le début d'une politique nouvelle, la réalisation du programme de la majorité de gauche arrivée au pouvoir six mois plus tôt.

*
* *

LA HAUSSE DES PRIX ET LES CREDITS DU PROJET DE BUDGET 1937

Les événements qui se sont déroulés depuis juin 1936, et en particulier la dévaluation du 1^{er} octobre, eurent une influence considérable sur l'organisation du budget de 1937.

L'alignement monétaire en effet, s'il apportait à l'équilibre du budget des améliorations certaines, était la source d'aggravations infiniment plus importantes. On pouvait certes escompter de la hausse des prix consécutive à la dévaluation et de la reprise économique probable qui devait succéder, un rendement accru des impôts et spécialement des contributions indirectes. Mais outre que cette reprise restait malgré tout hypothétique, la hausse des traitements et des salaires, l'accroissement d'un certain nombre de dépenses (1) entraînaient des charges nouvelles et *immédiates* qui étaient loin d'être balancées par les plus-values possibles de la fiscalité. Au reste le Gouvernement, on l'a vu, avait abandonné toute idée d'équilibre des dépenses et des recettes. Son effort se borna à présenter au Parlement un budget dont le déficit fût limité et à persuader le pays

(1) On peut citer dans cette catégorie à titre d'exemple : les frais d'ambassade et les intérêts des emprunts à l'étranger.

que l'équilibre momentanément rompu serait certainement rétabli pour les budgets suivants par suite de la prospérité qui ne pouvait manquer de résulter de la politique entreprise.

Cependant, en dehors des répercussions budgétaires de l'alignement de la monnaie, d'autres facteurs contribuaient à donner au projet de budget de 1937 un caractère particulier. Ces facteurs sont de deux sortes : en premier lieu la législation sociale nouvelle accroissait les dépenses de l'Etat, en second lieu la situation internationale nécessitait que la France fit un effort considérable pour assurer sa sécurité.

Parmi les mesures prises pour l'amélioration du sort des classes laborieuses, s'inscrivait en premier chef le programme de grands travaux destinés à la fois à remédier au chômage et à doter le pays d'un équipement économique et social.

Par ailleurs la Défense Nationale exigeait cette année des crédits d'ordre militaire en grande augmentation sur les budgets précédents.

Si justifiées qu'elles fussent, ces diverses dépenses allaient peser d'un poids considérable sur les finances publiques. Certes l'idée du déficit était acceptée, l'équilibre « purement comptable », presque tourné en dérision, la notion d'équilibre « dynamique » substituée à celle d'équilibre « statique » jugée périmée (1). Néanmoins le Gouvernement ne désirait tout de même pas inaugurer sa gestion par un déficit trop fort. On recourut alors à l'artifice qui avait déjà été employé lors de la préparation du dernier budget : le transfert de la plupart de ces dépenses « non renouvelables » à un budget extraordinaire que l'on baptisa « Compte d'investissement en capital » et qui était exclusivement financé par l'emprunt.

(1) Projet de loi de l'exercice 1937, *op. cit.*, p. 1455.

Dans ces conditions, il devenait relativement facile de présenter un budget à peu près équilibré. Le Gouvernement y réussit, à ce détail près que le déficit atteignit néanmoins 5 milliards environ.

Trois parties pouvaient être successivement considérées : le budget ordinaire, le compte spécial des investissements en capital, la caisse des pensions.

Le budget ordinaire de 1936 s'était avéré à l'exécution, comme c'était prévu, en large déficit. En effet d'une part les moins-values de recettes atteignaient 2 milliards. Par ailleurs des insuffisances de crédits continuelles se manifestaient depuis le début de l'exercice. On estimait qu'elles se monteraient à 3.700 millions pour l'ensemble de l'année 1936. Les principaux points sur lesquels se révélaient ces insuffisances de dotations étaient :

- la dette flottante,
- le service des obligations émises en décembre 1935,
- l'émission de 2 milliards de bons du Trésor en février 1936,
- le service des arrérages des emprunts effectués pour le fonds commun des chemins de fer,
- les pensions d'ancienneté,
- les augmentations des retraites décidées en application de la loi du 29 mars 1936,
- le fonds national de chômage,
- les subventions aux Compagnies Maritimes,
- la subvention à l'Exposition Internationale de 1937.

En résumé, les crédits supplémentaires qu'allaient exiger ces diverses situations nouvelles, contribuaient à élever le chiffre initial des dépenses du budget de 1936 de 40.437 millions à 44.500 millions.

Ce n'était cependant pas à ce nouveau chiffre qu'allaient se limiter les dépenses du prochain exercice. C'était en effet à 47.598 millions que s'élevèrent les crédits demandés par le Gouvernement pour le budget 1937, ce qui représentait une différence de 3.500 millions par rapport aux charges qui pèseraient *effectivement* sur l'exercice en

cours. Ce chiffre est encore plus significatif si on le rapproche des prévisions de dépenses inscrites dans la loi des finances du 31 décembre 1935 : on constatait alors une différence de 7.500 millions environ entre les crédits votés l'an passé et ceux demandés présentement pour le budget 1937. Des augmentations et des diminutions de dépenses contribuaient à l'établissement de ce solde. Mais ces dernières étaient médiocres vis-à-vis des suppléments de dotations proposés ; elles se répartissaient cependant en crédits visant (1) :

l'Exposition Internationale de 1937	en moins	200 millions
le Fonds national de chômage	»	540 »
les Pensions de Guerre	»	343 »

Quelques explications sont nécessaires sur ces deux derniers chapitres. En ce qui concerne le fonds national de chômage, le Gouvernement escomptait de la nouvelle orientation politique qu'il avait prise et des mesures tendant à la reprise économique qui avaient suivi, une résorption importante du chiffre de la main-d'œuvre inemployée, puisqu'il diminuait les crédits y afférents de 1.230 à 690 millions.

Par ailleurs, l'abattement de 343 millions proposé en second lieu provenait de la création de la Caisse des Pensions, qui ne devait recevoir en 1937 du budget général que 4.500 millions au lieu de 4.843 affectés en 1936 au service des pensions de Guerre.

Si cette deuxième économie paraissait à la rigueur justifiée et conforme à des prévisions raisonnables, il n'en était pas de même de la première dont l'opportunité restait subordonnée à la tournure que prendrait la situation économique dans un avenir prochain.

(1) Projet de loi portant fixation du buget général de 1937, *op. cit.*, page 1459.

Le Gouvernement paraissait de la sorte oublier ses déclarations antérieures, par lesquelles il se promettait d'effectuer les prévisions budgétaires tant en recettes qu'en dépenses avec le plus grand souci d'objectivité.

Cependant, quelles que soient les espérances que l'on devait attendre de ces réductions de crédits, et le degré de sincérité qui les avait motivées, elles importaient moins à l'équilibre du budget que les augmentations proposées par ailleurs par le Gouvernement et qui pour la plupart étaient issues directement de la nouvelle législation sociale.

On pouvait en effet diviser les suppléments de crédits envisagés par le projet, en deux catégories :

— ceux qui étaient la conséquence de mesures intervenues avant le 1^{er} juin 1936,

— ceux qui dérivait des lois sociales votées par la présente législature.

Cette répartition adoptée dans le projet de loi, avait l'avantage de permettre une ventilation facile des nouveaux crédits entre ceux dûs à l'avènement de la nouvelle majorité et ceux commandés en quelque sorte par l'évolution économique indépendamment de tout changement politique. Mais si cette division a un intérêt pour la recherche des responsabilités, elle est insuffisante pour comprendre aisément les différentes parties du projet gouvernemental. Les crédits nouveaux pouvaient en effet se mieux diviser en dépenses militaires et dépenses civiles.

Parmi les premières, on peut noter tout d'abord une somme de 680 millions, imputable pour la presque totalité à la prolongation du service militaire, à l'occupation permanente des ouvrages fortifiés et à la modernisation de la flotte aérienne.

Venaient ensuite diverses autres sources de charges nouvelles, dues celles-là exclusivement à l'initiative de la nouvelle majorité :

— Amélioration de la situation matérielle de la Troupe	115 millions
— Accroissement de l'effectif des militaires de carrière, relèvement des primes d'engagement	305 »
— Renforcement des approvisionnements de la flotte	20 »

Cette énumération montre quel intérêt le Gouvernement et sa majorité étaient forcés, bon gré mal gré, de porter à la Défense Nationale, et quel problème angoissant la sécurité du pays allait poser pour les finances publiques (1). Et encore était-on loin d'imaginer en 1936 tous les sacrifices autrement plus considérables que la situation extérieure exigerait dans les années à venir, et l'ampleur inusitée que par contre-coup les « comptes d'investissements en capital » ou autres budgets extraordinaires plus ou moins dissimulés, allaient revêtir.

Car en 1936, on n'était encore qu'au début de la période de réarmement ; l'ensemble des crédits militaires qui ne figuraient pas dans le budget précédent et qui étaient inclus cette année dans le budget général ordinaire, s'élevaient à la somme de 1.206 millions. Ce chiffre était en effet modeste à côté des sommes importantes que la Défense Nationale exigera les années suivantes.

Si cependant la quasi-totalité de l'opinion publique admettait comme nécessaires ces dépenses — et même dans certains cas les jugeait insuffisantes — de nombreuses critiques s'élevaient par contre sur les augmentations de crédits d'ordre *civil* que le Gouvernement proposait au Parlement de voter. Ces divergences de vues étaient sinon

(1) Et encore il n'a pas été fait mention du « Compte d'investissement en capital ».

judicieuses du moins normales, car elles se basaient sur des appréciations complètement différentes des moyens à employer pour réduire la crise économique. Mais le procès était jugé, puisque la majorité au pouvoir était décidée à accepter les conséquences financières des lois dont, à peine élue, elle avait vigoureusement assuré l'adoption.

Ces augmentations de dépenses où les crédits nouveaux d'ordre civil, peuvent être séparés en deux catégories :

1° ceux nécessités par les dernières lois votées,

2° ceux proposés directement par le Gouvernement dans le projet de budget.

Dans la première catégorie s'inscrivent les crédits suivants (1) :

— 725 millions destinés aux départements et aux communes et qui étaient la conséquence de la réforme des finances locales alors projetée. (2).

— 1.177 millions pour la dette publique.

— 2.030 millions destinés à couvrir les conséquences de l'abrogation de certains décrets-lois jugés trop rigoureux pour les pensionnés ou fonctionnaires.

— 250 millions qui devaient servir à indemniser sous certaines conditions les porteurs de rentes soumis autrefois au prélèvement de 10 % (3).

— 680 millions nécessités par les « lois sociales » votées depuis le début de la législature.

— 174 millions destinés au rajustement des salaires des auxiliaires des différentes administrations, lesquels n'avaient pas bénéficié des mesures prises en faveur des fonctionnaires.

(1) Rapport général à la Chambre sur le budget de l'exercice 1937. Doc. parl. Chambre, 2^e session extr., annexe N° 1272, page 129.

(2) Le projet en question prévoyait notamment une subvention de 110 millions pour la voirie communale et départementale et une participation de l'Etat de 350 millions aux charges d'assistance des collectivités locales (Rapport de M. Abel Gardey au Sénat : doc. parl. Sénat, 2^e sess. extr. 1936, annexe N° 849, p. 480).

(3) Projet de budget 1937, *op. cit.*, p. 1460.

Ces mesures dispendieuses montraient éloquemment la sollicitude du Parlement pour un certain nombre de catégorie de citoyens. Mais le Gouvernement qui avait été obligé de traduire en chiffres, pour l'établissement du budget les générosités parlementaires, fut effrayé du total élevé auquel celles-ci aboutissaient et des charges nouvelles qu'elles entraînaient pour les contribuables. Il se résigna d'ailleurs à les entériner, car lésiner tant soit peu sur les conséquences financières des réformes eût été considéré comme une répudiation de la politique issue des élections de juin 1936. On tentait une expérience, celle de l'inflation budgétaire, autant valait-il la tenter à fond. Mais si le Gouvernement consacrait les lois votées par le Parlement en inscrivant au budget les crédits qu'elles nécessitaient, il limitait par ailleurs à une somme modeste les dispositions nouvelles génératrices de dépenses. En effet le montant des crédits nouveaux qu'il proposait de son propre chef, et portait au projet de budget sans y être astreint par une loi, s'élevait à peine à 199 millions environ, répartis comme suit (1) :

— Subvention à la caisse des calamités agricoles	60 millions
— Sports et loisirs	15 »
— Aviation populaire	32 »
— Expansion de la France à l'étranger	13 »
— Recherche scientifique	11 »

Venaient ensuite une série de crédits d'un montant de 60 millions orientés plus spécialement vers un but social et en particulier destinés à la protection de l'enfance et à la lutte contre le cancer.

Il reste maintenant à noter une forte augmentation de crédits de 902 millions (2) environ, répartis sur un grand nombre de chapitres et qu'il était aussi difficile de ranger

(1) Projet de budget 1937, *op. cit.*, page 1460.

(2) Rapport général 1937, Chambre, *op. cit.*, p. 129.

dans les dépenses nécessitées par les lois nouvelles que dans celles dûes à la propre initiative du Gouvernement. Cette augmentation ne faisait que refléter la nouvelle situation économique et monétaire dont elle était la conséquence sinon voulue du moins forcée. Car alors que sous l'ancienne législature, de multiples efforts avaient été faits pour comprimer les dépenses, en 1936 au contraire, le Gouvernement désire non seulement rétablir les dépenses de l'Etat à un niveau égal à celui des années de prospérité, mais encore dépasser ce stade de façon à amorcer une reprise économique. Mais déjà, au moment où s'élabore le budget de 1937, les conséquences de la politique inaugurée en juin commencent à se faire sentir ; sous le double coup de la manipulation monétaire du 1^{er} octobre et des réformes sociales, les prix commencent leur ascension et l'Etat, autant que les particuliers, en subit les conséquences. Ainsi cette augmentation de 902 millions ne faisait que traduire un rajustement indispensable des dépenses de l'Etat à la nouvelle échelle des prix. Et encore cette évaluation comme celles concernant les autres parties du budget était-elle sujette à bien des réserves, car il était impossible de prévoir quand et à quel taux les prix se stabiliseraient.

Si l'on récapitule les augmentations de crédits demandées par le Gouvernement en tenant compte des quelques diminutions effectuées par ailleurs, on arrive à cette constatation que le chiffre des dépenses proposées dépassait de 7.521 millions (1) celui des crédits prévu par la précédente loi des finances. Et à cette simple donnée numérique on peut mesurer le grand effort d'inflation budgétaire qui avait été accompli. Cependant, bien que l'idée du déficit fut acceptée, il importait aux responsables de la politique nouvelle, que celui-ci ne prît tout de même pas les proportions d'une catastrophe. C'est pourquoi ils attachèrent une particulière importance au problème des recettes budgétaires dont ils s'efforcèrent d'amener le niveau le moins loin possible des dépenses engagées.

(1) 47.958 millions moins 40.437 millions = 7.521 millions.

*
**

L'EVALUATION DES RECETTES

LE COMPTE D'INVESTISSEMENT EN CAPITAL

L'ensemble des voies et moyens du budget de 1937 était affecté de plusieurs causes de modifications par rapport à l'exercice écoulé :

- des dégrèvements importants étaient proposés,
- les prévisions de recettes étaient modifiées à la suite de la nouvelle situation économique et monétaire,
- des majorations d'impôts et des taxes nouvelles étaient instituées.

I. — Il était tout à fait dans la ligne des réformes générales entreprises de soulager le plus possible le contribuable des charges qui chaque année le grevaient davantage. Le Gouvernement attendait en effet d'allègements fiscaux judicieusement réalisés un accroissement de l'activité économique et par suite une amélioration certaine des recettes budgétaires. Un projet de réforme fiscale fut à cet effet déposé au Parlement et au moment où le budget entrait en discussion, le Sénat en commençait l'examen. Il était vraisemblable que la Haute Assemblée l'adopterait sans difficulté ; aussi le Gouvernement en avait-il compris la teneur dans le projet de budget. L'essentiel des dégrèvements proposés comprenait les mesures suivantes : (1)

(1) Pourrait prendre place ici la suppression du prélèvement de 10 % sur les rentes sous certaines conditions, dont il a été fait mention plus haut.

— Exonération de l'impôt du chiffre d'affaires des denrées périssables.....	330 millions
— Suppression de l'impôt sur les transports de marchandises tant terrestres que maritimes	432 »
— Abaissement de 24 % à 18 % du taux de l'impôt sur les valeurs mobilières au porteur	150 »

soit au total 1 milliard de recettes environ, qui seraient supprimées au budget de 1937, si le Sénat consacrait le vote de la Chambre sur le projet de réforme fiscale.

II. — Ce projet ne contenait pas uniquement des allègements fiscaux. Il apportait par ailleurs aux contribuables des taxes et élévations de tarifs nouvelles : l'impôt général sur le revenu était augmenté ; une taxe exceptionnelle de 2 % ou de 4 % était instituée sur les réserves des Sociétés, toujours soupçonnées de dissimuler sous ce poste du bilan, une partie de leurs bénéfices. Le rapport de cette taxe était évalué à 880 millions. Enfin une dernière disposition, devenue presque une clause de style, prévoyait l'extension du contrôle fiscal, lequel devait être facilité par la mise en vigueur au 1^{er} janvier 1937 de la carte d'identité fiscale et dont on espérait un supplément de ressources de 260 millions.

Ainsi l'effort demandé à la « fortune acquise et aux gros revenus » s'élevait à quelque 1.180 millions (1).

À une centaine de millions près, le recours à la fiscalité balançait les dégrèvements réalisés. Aussi est-ce ailleurs que le Gouvernement pensa trouver les ressources qui étaient nécessaires pour assurer au budget un équilibre relatif.

III. — Il estimait en effet que des plus-values importantes de recettes devaient nécessairement se produire en 1937, à la suite des nouvelles conditions économiques et monétaires, où la politique de juin 1936 avait placé le pays. Et en particulier, il s'autorisait du regain d'activité qu'il

(1) Tous ces chiffres sont tirés du Rapport général sur le budget de 1937, Chambre, *op. cit.*, p. 129

croyait entrevoir en ces derniers mois de l'exercice en cours, pour affecter les prévisions des différents impôts de coefficients de majoration.

Ainsi le rendement de l'impôt sur les bénéfices industriels et commerciaux était majoré de 2,8 %, celui de l'impôt sur les traitements et salaires de 5 %, celui de l'impôt général sur le revenu de 3,25 %. Convaincu de la réalité de ce début de reprise et estimant que celle-ci « s'accompagnait d'une plus grande facilité pour les contribuables à solder leurs impôts directs », le Gouvernement majorait de 3 % le taux des recouvrements à attendre des rôles émis en 1937 et de 1 % celui des recouvrements de 1936.

En ce qui concerne les impôts indirects, on s'en tenait à la méthode d'évaluation directe déjà appliquée lors de l'élaboration du précédent budget, et on adoptait comme base d'estimation la période juillet 1935-juin 1936.

Bref, compte tenu d'une part des modifications apportées depuis le 31 décembre 1935 à la législation fiscale (1), d'autre part de certains signes d'amélioration qu'il croyait percevoir en cette fin d'année 1936, le Gouvernement fixait à 7.689 millions le produit des Contributions directes et à 25.686 millions celui des Contributions indirectes. Mais ces chiffres étaient loin de traduire l'idée que se faisaient les préparateurs du budget des possibilités de rendement de la matière imposable. Ils escomptaient en effet de la nouvelle orientation économique et monétaire, un renouveau de prospérité qui accroîtrait dans de larges proportions la capacité contributive du pays. Cela amenait le Gouvernement à augmenter les chiffres obtenus ci-dessus en leur appliquant des coefficients de majoration nouveaux.

Une ventilation savante, bien qu'un peu arbitraire, était faite parmi les diverses sources des produits du budget, dans la mesure où on estimait qu'elles devaient être affectées par les réformes économiques ou monétaires effectuées ces derniers mois.

(1) Et elles furent nombreuses.

Parmi les impôts indirects, le chiffre d'affaires, la taxe sur les opérations de bourse, l'impôt sur les revenus de valeurs mobilières, les droits et taxes à l'importation, étaient considérés comme devant être touchés « spécialement » par les réformes. Aussi les affectait-on respectivement des coefficients de majoration suivants : 21,7 %, 50 %, 2,5 %. Compte tenu d'une légère amélioration à attendre du rendement de l'impôt des valeurs mobilières, on arrivait à une plus-value globale de 1.521 millions.

Au surplus, le Gouvernement appliquait aux contributions indirectes, un coefficient de majoration uniforme de 8 %, ce qui laissait prévoir une plus-value de 910 millions. Pour donner une base sérieuse à ces évaluations qu'on pouvait être amené à considérer avec quelque scepticisme, le Gouvernement prétendait avoir fait état des résultats fiscaux constatés en Belgique après la dévaluation monétaire. Cette référence serait à la rigueur admissible, bien qu'il soit difficile de tenter une comparaison entre les systèmes fiscaux de deux pays, ceux-ci fussent-ils voisins, comme la France et la Belgique. Mais non content d'avoir appliqué à la plupart des contributions une double majoration sous ces prétextes plus ou moins pertinents, le Gouvernement s'autorisait de ce fait « que la réforme monétaire française a été précédée par une période de reprise économique mondiale qui ne peut manquer d'ajouter son influence d'ores et déjà acquise à l'influence future de la dévaluation monétaire » (1), pour appliquer à la majoration totale déjà obtenue, (soit 1.521 + 910 = 2.631 millions), une nouvelle majoration des trois cinquièmes. En définitive, compte tenu des diverses considérations de détail, qui amenèrent à modifier légèrement cette proportion (2), les « nouvelles conditions économiques et monétaires » parurent à elles seules suffisantes pour justifier une augmenta-

(1) Cité par le rapport sur le budget général 1937, *op. cit.*, p. 150.

(2) Cf. à ce sujet rapport sur budget général 1937, Chambre, *op. cit.*, p. 120.

tion de rendement des contributions indirectes de 4.250 millions et le montant de celles-ci, tel qu'il ressortait du projet de budget, s'élevait à 30.036 millions (1).

Si l'on ajoute au produit des contributions indirectes, celui des contributions directes (7.689 millions) et celui des recettes non fiscales (6.658), on obtient un chiffre de voies et moyens de 44.397 millions environ pour l'exercice 1937.

Le budget se présentait donc de la façon suivante :

Dépenses	47.958 millions
Dépenses	44.397 »
Excédent de dépenses	3.561 »

Le Gouvernement n'avait garde de faire remarquer que ce déficit prévu correspondait sensiblement au montant de la dette publique qui devait être amortie au cours de l'année à venir et que par conséquent l'emprunt auquel on sera obligé de recourir pour assurer la marche normale de la Trésorerie n'influerait pas réellement sur le marché monétaire.

Cette argumentation était ancienne ; M. Germain-Martin dans son projet de 1934 l'avait déjà soutenue. Mais il n'en restait pas moins que, en 1934 comme en 1937, emprunter et amortir en même temps d'une somme égale équivalait à suspendre tout amortissement, alors que l'énormité de la dette publique eût exigé au contraire que tous les efforts fussent faits pour la réduire. Pratiquer un tel expédient était peut-être une façon de passer un cap difficile avec habileté, mais c'était repousser à plus tard des difficultés qui ne feraient que s'accroître avec le temps, et laisser à d'éventuels successeurs une situation financière de plus en plus obérée. Si les pouvoirs publics persistaient à faire un appel permanent à l'emprunt qui annulait ou même dépassait (2) les amortissements effectués, il était à craindre que de nouvelles manipulations monétaires soient rapidement indispensables.

(1) Examen des articles p. 1468.

(2) Il était vraisemblable en effet que le déficit dépasserait les chiffres prévus dans le projet.

Dans les prévisions gouvernementales, l'appel au crédit public ne se limitait au reste pas à un emprunt destiné à couvrir le déficit de 3.500 millions du budget ordinaire. Le « Compte des Investissements en capital » véritable successeur du « Fonds d'armement et d'avances sur travaux » de l'exercice précédent devait être en effet également financé par l'emprunt. Ce nouveau budget extraordinaire avait conservé l'organisation intérieure et la texture de son prédécesseur. Mais ce qui avait changé, c'était le volume des crédits et voies et moyens correspondants qu'il comprenait.

La division entre trois sections avait été maintenue :

- dépenses relatives à la Défense Nationale,
- dépenses relatives aux travaux civils,
- dépenses remboursables.

Chacune d'entre elles marquait des augmentations de crédits considérables sur les sections correspondantes de l'ancien « Fonds ». Les dépenses militaires passaient en effet de 5.437 millions à 9.503 millions, les dépenses civiles surtout de 445 à 5.385 millions, les dépenses remboursables de 388 à 1.166 millions. En outre dans la troisième section s'inscrivaient près de 800 millions destinés principalement à des avances aux Banques populaires et à la Caisse de Crédit aux départements et aux Communes.

La simple comparaison des chiffres fait ressortir l'ampleur de l'appel qui allait être fait au marché monétaire. Dans ces conditions, il était malaisé de soutenir avec le Ministre que les sommes empruntées pour faire face aux dépenses excédant les recettes du budget, ne devaient nécessiter « aucun prélèvement réel sur le marché des capitaux ». Certes le Ministre ne faisait allusion qu'au budget ordinaire, et il estimait sans doute que les dépenses du compte devaient être *normalement* couvertes par l'emprunt.

Mais outre qu'un appel aussi considérable au crédit public était discutable à une époque où le marché monétaire semblait sinon épuisé, du moins réticent, de nombreuses dépenses inscrites au compte d'investissement ne paraiss-

saient pas avoir le caractère de dépenses de « premier établissement » qui seul eût justifié leur financement au moyen d'un emprunt.

Cette critique avait déjà été formulée au sujet du fonds d'armement en 1936. Mais en 1936, comme en 1937, l'indigence des recouvrements fiscaux escomptés avait incité les préparateurs du budget à virer le maximum des dépenses possible à un compte hors-budget, sinon pour sacrifier à la recherche d'un équilibre des finances publiques auquel on affectait de n'être plus asservi, mais au moins pour que le déficit du budget restât dans des limites raisonnables.

Néanmoins, malgré ces précautions et artifices, le budget devait normalement révéler à l'exécution un déficit plus considérable que celui qui avait été prévu. C'est là d'ailleurs une constatation que chaque année, financière écoulée entraînait à formuler, et qui prouvait que l'on était encore loin d'avoir trouvé un remède à la crise budgétaire. On verra cependant plus loin que grâce à un sévère effort fiscal réalisé en juillet 1937, le budget ordinaire 1937 réussit à s'équilibrer tant bien que mal.

*
**

LES CRITIQUES DE LA COMMISSION DES FINANCES DE LA CHAMBRE ET LE VOTE DU BUDGET

La Commission des Finances de la Chambre fut saisie le 15 octobre du fascicule du projet relatif aux dépenses et le 7 novembre seulement de celui relatif aux recettes.

Le souci d'éviter le vote de douzièmes provisoires, joint à celui de supporter un minimum de responsabilité, détermina la Commission à procéder à un très rapide examen des propositions gouvernementales et à ne pratiquement rien changer à l'organisation générale du budget tel qu'il lui était soumis.

Mais si les modifications qu'elle apporta au projet furent insignifiantes, par contre les critiques qu'elle se borna à formuler montrent que, bien que dévouée aux idées nouvelles, la Commission avait quelques inquiétudes sur l'exécution du budget de 1937. L'examen auquel elle procéda se rapportait en premier lieu aux dépenses, ensuite aux recettes.

1° *Les dépenses.* — La Commission se plaisait « à constater l'effort accompli... en vue de comprendre dans le projet toutes les dépenses... ». A ce point de vue, l'éloge décerné était justifié ; cependant la Commission ne manquait pas de relever encore quelques insuffisances de crédits. Ainsi le Gouvernement avait établi la dotation des chapitres se rapportant à la dette flottante sur la base d'une circulation moyenne de bons du Trésor de 17 milliards environ. Or pendant les premiers mois de l'année 1937, les rentrées d'impôts très faibles nécessiteront un appel au crédit à court terme plus élevé que ne le laisse supposer le chiffre de 17 milliards. Et dans le cas où le Gouvernement aurait résolu le problème en consolidant une partie de sa dette flottante, c'était alors la dotation de la dette à moyen et long terme qui devenait insuffisante. De toute façon une augmentation de crédits était désirable.

Par ailleurs la réduction des crédits de chômage de 1.200 à 690 millions proposée dans le projet, éveillait l'inquiétude de la Commission. Cette diminution supposait en effet, d'après les calculs effectués, que le nombre des chômeurs baisserait de 423.000 à 243.000. Or cette éventualité restait suspendue à une reprise rapide et suffisante des affaires. Et personne ne pouvait prévoir quand et comment une reprise effective se produirait. La Commission relevait encore quelques insuffisances de crédits relatives aux départements de l'Agriculture, de l'Éducation Nationale et de la Santé Publique. Mais, voulant laisser une fois de plus au Gouvernement la responsabilité du budget, la Commission se bornait en définitive à proposer une minime

augmentation de 6 millions destinés à l'Agriculture, que sur la « pressante intervention » de ses collègues, elle n'avait cru devoir refuser.

Cependant postérieurement au dépôt du projet, le Gouvernement avait par lettre du 5 décembre 1936 (1), invité la Commission à procéder à 146 millions d'augmentation de crédits se répartissant sur les matières suivantes :

- Création de 100 chaires dans les Ecoles primaires.
- Augmentation des frais des ministères à l'Étranger par suite de la nouvelle loi monétaire (127 millions);
- Création d'une Direction de la Recherche Scientifique au Ministère de l'Éducation Nationale.

Si l'on tient compte d'une réduction de 82 millions, effectuée par la Commission sur les divers chapitres du budget, le total des crédits, tel qu'il fut présenté à la discussion de la Chambre, s'élevait à 48.022 millions, ce qui laissait apparaître une augmentation de 68 millions sur les chiffres primitivement proposés dans le projet de budget. Ainsi malgré des réserves de détail, la Commission avait pratiquement entériné le montant des dépenses établi par le Gouvernement. Il n'en fut pas de même pour les Recettes, dont on a déjà pu constater que les prévisions étaient très sujettes à caution.

2° *Les Recettes.* — La critique beaucoup plus précise que la Commission adressait à cette partie du budget, visait spécialement deux points :

- l'évaluation des pourcentages de recouvrements des contributions directes,
- les majorations destinées à traduire la nouvelle situation économique et monétaire.

Sur la première question, la Commission trouvait injustifiées les augmentations de rendement présumé que le Gouvernement s'autorisait à inscrire dans le projet de

(1) Lettre N° 8046.

budget. Elle faisait remarquer que les pourcentages de rendement des rôles admis pour l'exercice 1936 avaient été fixés à 60 % pendant l'année d'émission et à 26 % dans la 2^e année. Or le Gouvernement avait pour l'exercice prochain porté respectivement ces taux à 63 % et à 27 %. Si en regard de ces évaluations, on mettait le tableau comparé des prévisions et des recettes effectives de l'exercice 1936, on ne pouvait que conclure à l'exagération manifeste qui avait présidé à un tel choix de coefficients. Car les prévisions de la loi des finances du 31 décembre 1935 avaient été complètement démenties par les faits. Alors que les recettes des impôts indirects y étaient évaluées à 6.503 millions, au 1^{er} octobre 1936, les recouvrements s'élevaient à peine à 3.769 millions (1). Et le Gouvernement ne se bornait pas à maintenir les anciens pourcentages, il les augmentait. La reprise économique espérée, si complète qu'on l'imaginât, ne pouvait donc en aucune façon justifier un pareil optimisme.

Sur le deuxième point qui motivait sa critique, la Commission des Finances se montrait tout aussi catégorique. Elle admettait fort bien que la situation créée par les mesures économiques et monétaires récentes permit de majorer les prévisions de recettes. Mais si elle reconnaissait qu'une telle appréciation était chose délicate et forcément arbitraire, elle n'approuvait pas le taux auquel le Gouvernement avait fixé l'incidence des mesures nouvelles sur le produit des recettes budgétaires. En particulier la majoration des trois cinquièmes, motivée par la prétendue constatation en France de signes d'amélioration au cours des derniers mois de l'année, lui paraissait extrêmement critiquable. Il n'y avait pas de raison à son avis pour que les conséquences de la dévaluation fussent appréciées différemment pour la France et la Belgique. Tout laissait supposer au contraire que la légère amélioration économique constatée en France avant la dévaluation avait une origine

(1) Rapport général 1937, Chambre, *op. cit.*, p. 131.

identique à celle constatée en Belgique après la dévaluation du belga et dont les effets se mêlèrent à ceux de la manipulation monétaire réalisée.

Dans ces conditions, l'augmentation des trois cinquièmes que le Gouvernement faisait subir aux recettes était injustifiée, puisque assise sur des faits qui avaient déjà été traduits par une première majoration (1). Aussi d'une façon générale, la Commission appréhendait que les évaluations de recettes n'eussent été faites avec un optimisme que les expériences financières déjà révolues, en particulier celle de la Belgique, étaient loin d'autoriser.

Quoiqu'il en soit, elle affirma son intention de ne rien changer aux prévisions gouvernementales et limita son action à traduire dans le projet qui devait être transmis à la Chambre, certaines conséquences non encore inscrites de la réforme fiscale votée récemment. Celles-ci entraînaient en effet une diminution de 734 millions de ressources (2).

Tenant compte de 23 millions (3) de recettes réintégrées des budgets annexes au budget général, le total des voies et moyens auquel elle s'arrêta définitivement s'élevait à 43.685 millions, d'où il ressortait un déficit comptable de 4.836 millions environ, soit une majoration de 335 millions sur les chiffres du projet de budget primitif. En réalité cet accroissement du déficit n'était pas dû à des modifications effectuées par la Commission, mais à l'initiative du Gouvernement qui, postérieurement à ce dépôt du projet primitif, l'avait invitée à enregistrer des mesures nouvelles aggravant le déficit.

Ainsi la Commission des Finances de la Chambre, fidèle à l'attitude qu'elle avait adoptée depuis le début de la crise, limitait son rôle à une critique souvent judicieuse, bien qu'incomplète du projet de budget à elle soumis. En

(1) Cf. plus haut pages 230 et 231.

(2) Dégrevements : 580 millions, abaissement des droits de douane : 154 millions. Total : 734 millions.

(3) 20 millions provenant d'un excédent du budget des Monnaies et Médailles et 3 millions du budget des postes.

réalité la majorité de ses membres n'ignoraient pas les dangers d'une politique à laquelle ils s'associaient par leur silence. Ceci les poussait à formuler de temps à autre, quelques timides réserves. Mais il leur était difficile de protester contre une orientation financière, approuvée par la majorité des députés, alors qu'ils étaient eux-mêmes l'émanation directe du Parlement.

Sur la proposition du Gouvernement, pressé de voir les débats sur le budget rapidement terminés, la majorité du Parlement adopta un texte portant que le vote du budget se ferait désormais par Ministère et non plus par chapitres. Cette dérogation à la procédure traditionnelle suscita une forte opposition de la part de la minorité, persuadée que cet artifice avait pour but d'éviter une discussion souvent dangereuse pour le Gouvernement. Mais elle dut s'incliner et le discours habile que M. Fernand Laurent prononça à la Chambre le 10 décembre, où il reprenait non sans ironie les arguments mis en avant autrefois par Monsieur J. Moch lors de la discussion des décrets-lois Laval, resta sans effet. Et sauf les quelques inévitables modifications de crédits proposées par les parlementaires, toujours attentifs à ménager les intérêts de leur clientèle électorale, le projet de budget fut adopté par les Chambres dans son intégralité et devint la loi des finances du 31 décembre 1936 (1).

Il était prématuré à cette date du 31 décembre 1936 de formuler un jugement sur la politique financière du Gouvernement que l'exécution du budget pouvait seule permettre d'apprécier. Cependant, avant même que les faits viennent départager adversaires et partisans de l'inflation budgétaire, il était permis de prévoir que le budget ainsi organisé allait nécessiter un recours important au crédit public.

(1) Les chiffres exacts étaient :

Crédits	48.281 millions
Recettes	43.482 »
Excédents des crédits :	4.799 millions

En effet, les sommes que l'Etat devrait de toute nécessité emprunter durant l'exercice 1937 se répartissaient ainsi :

Déficit du budget ordinaire	4.779 millions
Compte d'Investissement en capital	16.854 »
Caisse des pensions (1)	2.300 »
Total	23.933 »

Et encore ce total appelait deux réserves importantes :

1° Il ne tenait compte ni des emprunts des collectivités locales, ni de ceux effectués par les Grands Réseaux.

2°. Cette formule représentait un minimum, car les crédits votés ne suffiraient certainement pas à couvrir les dépenses engagées.

Au reste, le rapporteur du budget à la Chambre, ne parvenait pas à cacher son inquiétude puisqu'il écrivait (2) : « on ne peut nier qu'au cours de l'année 1937 les Gouvernements soient amenés à faire appel au crédit public dans de grandes proportions..., seule l'exécution du budget permettra d'évaluer exactement le montant des sommes à emprunter... ».

Certes il n'omettait pas de préciser qu'il s'agissait d'un « budget de transition » ; mais c'était une affirmation que chaque nouvelle année financière amenait avec elle depuis le début de la crise.

En réalité, la conclusion qui se dégage une fois de plus du budget de 1937, est que l'excellence de ses prévisions était étroitement liée à l'amélioration de la situation économique.

(1) Celle-ci était en effet alimentée partie par une subvention budgétaire (4.300 millions) et partie par l'emprunt (2.300 millions).

(2) Rapport général 1937, Chambre, *op. cit.*, p. 133.

Or si les recouvrements de recettes se réalisèrent jusqu'en juin 1937, sensiblement conformes aux prévisions (1) et même en fin d'exercice accusèrent une plus-value de 850 millions environ, la cause de cette relative prospérité ne fut pas une amélioration de la situation économique. Et on peut affirmer que cet excédent de recettes sur les prévisions, constaté en fin d'année, était dû d'abord à la hausse des prix et surtout aux nouvelles mesures fiscales décrétées en juillet 1937 et que l'on verra plus loin.

Par ailleurs, les dépenses calculées trop parcimonieusement dépassèrent largement les évaluations. En décembre 1937, le rapporteur général du budget au Sénat estimait les crédits supplémentaires nécessaires à l'exercice 1937 à 3.200 millions (2), ce qui portait le déficit à 6.966 millions.

Aussi l'optimisme qui avait présidé à la confection du budget de 1937 semblait légèrement exagéré. Car à supposer qu'une reprise économique se dessinât sous le coup de la nouvelle orientation politique, elle ne pouvait se produire ni assez rapidement, ni assez complètement pour justifier de telles prévisions budgétaires.

(1) Rapport général 1938, Sénat, *op. cit.*, p. 500.

(2) Au 30 juin 1937, une plus-value de 49 millions était enregistrée sur les prévisions (rapport général au Sénat sur budget de l'exercice 1938, doc. parl. sess. extr. annexe 618, p. 500).

CHAPITRE II

La nouvelle orientation financière

(Juin 1937)

LES PREMIERS RÉSULTATS DE LA POLITIQUE DU « POUVOIR D'ACHAT » ET LES DÉCRETS-LOIS DU 8 JUILLET 1937

Depuis un an déjà une reprise économique, bien que très faible, se manifestait dans le monde. Mais cette amélioration ne semblait pas avoir encore touché la France. Atteinte en effet par la crise longtemps après les autres nations, il était à craindre que le rétablissement de la prospérité s'y produisît plus tardivement qu'ailleurs.

L'économie française avait été mise en péril par le prix trop élevé des produits nationaux par rapport aux prix mondiaux, ce qui avait eu pour conséquence de diminuer considérablement le volume de nos exportations et d'aggraver le déficit de notre balance commerciale.

Mais si les produits français étaient d'un prix trop élevé sur le marché international, sur le marché national et en valeur intérieure leur prix de vente était trop faible pour donner aux producteurs une rétribution suffisante.

La politique inaugurée en juin 1936 avait essayé d'apporter une solution à ce problème apparemment contradictoire : d'une part une nouvelle réglementation du marché du blé avait tendu à revaloriser le principal produit agricole du pays ; d'autre part, de la dévaluation monétaire effectuée en octobre 1936, on avait espéré une renaissance de l'exportation française désormais placée dans de meilleures conditions pour lutter avec la concurrence étrangère.

Ce deuxième espoir s'était réalisé un instant ; la plupart des prix mondiaux en effet ont été pendant un certain

temps au-dessus des prix français. Mais les réformes sociales avaient eu pour résultat de précipiter et d'accentuer la hausse de prix déclenchée par la dévaluation.

Par ailleurs, l'indice général de la production nationale, qui s'inscrivait à 102 à la veille des élections de mai 1936, était passé à 101 en juillet et à 100 en août (1). Et même si l'on fait abstraction de l'activité économiquement stérile déployée par les industries travaillant pour la défense nationale, on arrive à des chiffres variant de 90 à 80.

Donc qu'il faille voir dans cette stagnation économique les conséquences lointaines de quatre années d'une funeste déflation, ou bien qu'on doive en rendre responsables les méthodes inflationnistes appliquées sans succès depuis un an, un fait restait certain, en mars 1937 ; la catastrophe financière redoutée sans cesse depuis le début de la crise et conjurée le plus souvent jusqu'ici par des moyens de fortune redevenait imminente. D'après les avis autorisés d'alors, deux solutions se présentaient

— ou procéder à une nouvelle dévaluation qui aurait eu le double avantage de procurer des ressources au Trésor et de ramener les prix français au niveau des prix étrangers.

— ou revenir sur les lois sociales votées en 1936 dont l'incidence financière avait compromis l'équilibre du budget avec toutes les funestes conséquences y attachées.

Le 6 mars, le Conseil des Ministres définit son attitude qui peut se résumer en quelques points :

- Pas de nouvelle dévaluation ;
- Maintien des réformes sociales déjà votées, mais ajournement des suivantes (retraite des vieux, assurances contre les calamités agricoles, etc.) ;
- Réductions des charges du budget et de la Trésorerie (2).
- Emission d'un grand emprunt pour la défense nationale.

(1) Projet de loi portant fixation du budget général de 1938 (Doc. parl. 1937 Chambre sess. ord., annexe N° 2697, p. 419).

(2) Ces réductions se limitèrent pratiquement à la suppression d'avances aux collectivités locales et à certaines annulations de crédits du programme des grands travaux, cf. à ce sujet : rapport à la Chambre sur le budget général de 1938 (Doc. parl. 37, sess. ord., annexe 2839, p. 1104).

Ce programme caractérisa cette période de l'histoire politique et financière qu'on a appelée « la Pause ». En réalité ces mesures étaient des mesures d'attente. Si l'emprunt réussissait, et il devait réussir — c'était simplement trois mois de répit accordés au gouvernement. Tôt ou tard, une solution radicale devait intervenir. Mais il était difficile au Gouvernement de renoncer à une politique qui était la raison d'être de son passage à la direction des affaires publiques. En mars, on espérait encore un miracle et on voulait croire que la situation économique finirait par s'améliorer donnant raison aux inspirateurs des méthodes nouvelles. Mais de mars à juin l'état économique et financier empira chaque jour. Si les recettes des *cinq* (1) *premiers mois de 1937* n'enregistraient qu'une moins-value minime par rapport aux évaluations de la loi des finances, on ne constatait aucune amélioration des rendements fiscaux qui permettait de combler le déficit du budget en exécution. Mais le problème angoissant restait celui de la Trésorerie, dont chaque échéance venait accroître les embarras. Elle avait à supporter le déficit du budget ordinaire (4.800 millions) et le financement du compte d'investissement (16 milliards). De plus et surtout, elle allait avoir à faire face à une échéance d'une dizaine de milliards, consistant dans le remboursement de bons et obligations divers.

L'ensemble de ces circonstances amena le Gouvernement en juin 1937 à demander au Parlement des « pouvoirs spéciaux » pour tenter un sauvetage des finances publiques impossible à réaliser par les procédures parlementaires habituelles.

Mais le Sénat qui avait toujours approuvé avec réticences l'expérience du front populaire les lui refusa. Un cabinet à tendance radicale prit le pouvoir et, les nécessités du moment restant les mêmes, sollicita à son tour du Parlement des « pouvoirs exceptionnels ». Ceux-ci furent alors accordés sans difficulté, à la fois parce que l'orientation politique du nouveau ministère témoignait d'une volonté

(1) Cette restriction à son importance.

certaine d'abandonner la voie de l'inflation, et aussi parce que la spéculation avait profité des troubles naissants pour entamer contre la monnaie une nouvelle offensive.

Les intentions du nouveau cabinet se dégagent de la déclaration faite au Sénat le 30 juin et que l'on peut ainsi résumer :

- Réprimer la fraude.
- Assurer l'équilibre du budget à la fois par l'interdiction de nouvelles dépenses et le relèvement des tarifs fiscaux.
- Redresser l'activité économique et lutter contre la spéculation.

Appréciant le programme qu'il s'était fixé, le Gouvernement le jugeait « suffisant pour répondre aux préoccupations de l'heure » et affirmait qu'il n'envisageait « ni conversion, ni emprunt forcé ».

Cette déclaration ne dénotait certes pas l'intention de reprendre la politique suivie par la précédente législature ; mais en toute hypothèse, elle marquait la volonté très nette de se séparer des méthodes inflationnistes qui avaient abouti à la crise financière présente.

*
**

120 décrets-lois qui se succédèrent du 30 juin au 31 août 1936 traduisirent la volonté de redressement du Gouvernement. Comme le disait justement le rapporteur général du budget à la Chambre quelques mois plus tard, « l'idée d'ensemble qui a procédé à l'élaboration des décrets-lois est la recherche de l'équilibre financier ». Le Gouvernement semblait se rendre compte enfin que si le déficit budgétaire n'était pas la cause première du marasme actuel des finances, il en était certainement une des plus efficaces.

Trois étapes étaient prévues dans ce redressement :

- 1° Assainissement budgétaire, spécialement par voie d'augmentations de tarifs.
- 2° Limitation des charges de la Trésorerie (par voie de conséquence, modification du régime des chemins de fer).
- 3° Rétablissement de l'économie.

Seule, nous intéresse ici principalement la première étape, celle du redressement budgétaire. Mais avant d'examiner les modalités, on doit noter que le 30 juin 1937, le Gouvernement se résolut à procéder à une inévitable et nouvelle dévaluation, en détachant complètement le franc de sa base or. Cette décision était la préface nécessaire d'une convention passée avec la Banque de France, aux termes de laquelle celle-ci consentait au Trésor 15 milliards d'avances, dont au reste celui-ci aurait pu difficilement se passer s'il voulait continuer à assurer le paiement de dettes de l'Etat aux échéances normales.

Ayant paré au plus pressé, le Gouvernement se donna un mois pour élaborer les mesures fiscales qui devaient permettre de rétablir l'équilibre budgétaire. Celles-ci parurent le 3 juillet au Journal Officiel sous forme d'un décret divisé en quatre titres correspondant chacun à un ordre différent de ressources nouvelles.

Le gain espéré pour le budget de 1938 était évalué à 7.500 millions environ se décomposant en

— Lutte contre la fraude.....	458 millions
— Relèvement des impôts sur la fortune	1.935 »
— Aménagements fiscaux	3.639 »
— Coordination des transports.....	750 »
— Tarifs postaux	693 »

Par ailleurs, d'autres textes, sans influencer directement sur l'équilibre du budget de 1938, apportaient des changements sensibles à l'économie des grandes collectivités publiques.

En effet, le relèvement des tarifs des tabacs profitait à la Caisse autonome pour une somme de 800 millions. D'autre part les tarifs des chemins de fer étaient augmentés, ce qui contribuerait à diminuer leur déficit de 2.600 millions. Ainsi l'effort fiscal demandé au pays atteignait une somme voisine de 11 milliards pour une année entière.

Il convient de remarquer que ces mesures allaient se répercuter également sur l'exécution du budget en cours et tendre à en assurer l'équilibre. Ce dernier en effet avait été voté avec un déficit initial de 4.800 millions ; de plus, bien que les cinq premiers mois de 1937 n'aient pas démenti les prévisions de la loi des finances du 31 décembre 1937, tout portait à penser que ces résultats favorables ne se maintiendraient pas jusqu'à la fin de l'exercice. L'effort fiscal demandé au pays, serait donc d'une aide particulière, dans les mois qui allaient suivre, sinon pour réduire complètement le déficit (que d'ailleurs on ne pouvait encore chiffrer avec précision) du moins pour l'atténuer. Mais le gain dont le décret du 8 juillet allait faire bénéficier l'exercice en cours, ne devait pas être proportionnel au nombre de mois restant à courir en 1937. En effet les dispositions prises contre la fraude ne pourraient avoir d'effet avant janvier 1938. D'autre part, certaines mesures comme le relèvement des tarifs sur les valeurs mobilières ou des impôts cédulaires, ne devaient entrer en application qu'avec le commencement de la prochaine année financière. Compte tenu de ces éléments de moins-value, on évaluait à 2.280 millions le produit des recettes supplémentaires instituées par le décret qui profiteraient au budget de 1937. Quant aux recettes hors budget, c'est-à-dire celles provenant des aménagements de tarifs des tabacs et des Chemins de fer, elles étaient évaluées à 1.400 millions. Au total c'était donc $(2.280 + 1.400) = 3.680$ millions de contributions supplémentaires qui allaient peser sur la Nation en 1937 (1).

Ce chiffre n'a d'ailleurs qu'une valeur relative, car la plupart des mesures prises par le Gouvernement, du 8 juillet au 31 août, eurent une incidence financière, qui s'est traduite pour les consommateurs comme pour les producteurs par un prélèvement sur leurs revenus. Il serait hors de notre propos de les citer toutes. Cependant étant donnés les liens étroits qui existent entre le budget de l'Etat et l'organisation économique d'un pays, on doit faire mention

(1) Rapport général 1938, Chambre, *op. cit.*, p. 1108.

de trois autres réformes importantes qui visèrent respectivement la trésorerie, les finances locales, et le régime des chemins de fer.

Depuis quelques années, s'était instituée la fâcheuse tendance de mettre à la charge du Trésor un certain nombre de dépenses que pour des raisons d'équilibre budgétaire, il avait paru inopportun d'introduire dans la loi des finances. Le compte d'Investissement en capital en était le dernier et le plus remarquable exemple. Mais en juin 1937, le Gouvernement, conscient des dangers qu'une telle méthode faisait courir à la Trésorerie, partant à la sécurité des finances, décida d'y remédier. On n'analysera pas ici les mesures nombreuses et compliquées qui découlèrent de cette décision. Il suffira de dire, que les prévisions des dépenses à la charge du Trésor pour 1938 ne dépassèrent pas 28 milliards, alors que les années précédentes les chiffres correspondants avaient atteint 47 à 50 milliards.

Par ailleurs des modifications furent apportées aux budgets des collectivités locales, qui à l'instar de celui de l'Etat, étaient pour la plupart en déficit chronique. Une réforme était d'ailleurs particulièrement désirable en cette matière, car les embarras financiers des départements et des communes retombaient en définitive sur le Trésor. Et même dans le cas où les budgets locaux ne faisaient pas appel à l'Etat, leur situation les contraignait à emprunter, ce qui contribuait pour beaucoup à alourdir le marché monétaire déjà appauvri par les emprunts d'Etat.

Aussi le décret du 8 juillet autorisa les collectivités locales à émettre des nouveaux impôts ou à augmenter les tarifs de ceux déjà existants dans des limites qu'il fixait. Par ailleurs, le décret prévoyait que les services industriels des départements et des communes, qui s'étaient multipliés ces dernières années et avaient provoqué le plus souvent le déficit de finances locales, devraient désormais s'équilibrer en recettes et en dépenses.

Si ces réformes devaient amener une aggravation de la fiscalité locale qui influencerait inévitablement le rendement des propres recettes de l'Etat, par contre la Trésorerie

en retirerait un bénéfice qui balancerait largement cet inconvénient. Dans le même ordre d'idées, la création de la Société Nationale des Chemins de Fer et les augmentations de tarifs qui suivirent, quoique ne devant pas apporter *immédiatement* un soulagement au budget et au Trésor, permettaient néanmoins d'entrevoir pour l'avenir une résorption du déficit des chemins de fer et une diminution des charges de l'Etat.

L'ensemble de ces diverses mesures devait profondément modifier la structure du budget ; elles permettaient en effet au Gouvernement de présenter un projet où les recettes et les dépenses s'équilibraient au moins sur le papier et elles étaient d'autant plus nécessaires, que sans elles la fin de l'exercice 1937 aurait fort probablement laissé apparaître un déficit plus élevé que celui prévu. Au moment où le projet fut déposé, il semblait que le redressement fût désormais en bonne voie et qu'après des années de tâtonnements, on eût enfin trouvé la solution du problème financier. Et comment ne l'eût-on pas cru quand on lisait dans le projet de budget un excédent de prévisions de *recettes* de 1.600 millions !

*
* *

LE RETOUR VERS L'ORTHODOXIE BUDGÉTAIRE

Le projet de budget déposé en octobre 1937, se caractérisait par une augmentation de volume.

Les dépenses passaient en effet de 48 à 52 milliards, les recettes de 43 à 53 milliards, et la première constatation inspirée par ces chiffres était que les dépenses n'avaient pas augmenté dans la proportion des recettes nouvelles.

En effet les crédits nouveaux se chiffraient à 3.898 millions environ ; alors que les recettes nouvelles, y compris celles issues du décret du 8 juillet, atteignaient 10.299 millions. Il semblait évident que le Gouvernement était revenu à une méthode financière plus prudente et que le souci de l'équilibre tenait désormais la première place dans ses préoccupations budgétaires. Cependant, malgré le désir de

s'interdire toute dépense nouvelle qui ne fût pas strictement justifiée (1), le Gouvernement avait été contraint d'affecter à certains chapitres des dotations en excédent sur le dernier budget.

Les Ministères les plus favorisés étaient :

Le Ministère des Finances	en plus 2.467 millions
» » de la Déf. Nationale	en plus 1.304 »
» » du Travail	en plus 329 »
» » des Travaux Publics	en plus 96 »
» » de l'Ed. Nationale	en plus 94 »
» » des Pensions	en plus 62 »

L'extension du chômage, la nécessité d'émettre des emprunts pour alimenter la Trésorerie, l'aggravation de la situation internationale, telles étaient les causes principales de ces augmentations ; il convient par ailleurs de noter que des suppressions de crédits de l'ordre de 800 millions environ avaient été opérées. Elles résultaient, jusqu'à concurrence de 159 millions de francs d'une convention en date du 21 septembre 1937 passée avec la Caisse d'Amortissement, aux termes de laquelle celle-ci prenait à sa charge l'amortissement d'un certain nombre de titres d'Etat.

Par ailleurs, la réforme des finances locales avait conduit à supprimer du budget de l'intérieur une subvention de 310 millions; autrefois accordée aux départements et communes. Enfin la nouvelle répartition des charges d'assistance entre l'Etat et les départements diminuait de 251 millions les crédits du Ministère de la Santé Publique. Le solde entre les augmentations et les diminutions donnait un chiffre global de dépenses de 52.179 millions.

Les recettes prévues atteignaient largement ce chiffre, puisqu'un excédent — provisoire d'ailleurs — de recettes de 1.600 millions s'en dégagait. L'inscription au budget

(1) Le gouvernement affirmait avoir reçu des services intéressés 55.460 millions de demandes de crédits.

des réformes fiscales du 8 juillet apportait en effet 6.784 millions de recettes supplémentaires (1). D'autre part 3.515 millions de voies et moyens nouveaux étaient apportés par le projet de budget : en premier lieu de nombreuses lignes de recettes non fiscales étaient en augmentation, comme en témoignent les chiffres suivants :

— Supplément de recettes de la Loterie, en plus	50 millions
— Conséquence du nouveau régime de circulation des vins, en plus (2).....	312 »
— Augmentation des retenues de Pensions, en plus	54 »
— Remboursement par les P. T. T. de ses charges d'amortissement, bons et obli- gations, en plus	268 »
— Remboursement par les P. T. T. des dépenses faites par le budget général pour le relèvement des salaires des auxiliaires (3)	250 »
— Prise de charge par la Caisse d'Amortis- sement du service des rentes 4 1/2 %	380 »
Total	1.314 »

Les remboursements ainsi imposés à l'Administration des P. T. T. n'étaient que la contre-partie de l'augmentation des tarifs postaux dont allait bénéficier son budget particulier et qui était chiffrée à 693 millions.

Enfin le budget 1938 bénéficiait d'une plus-value de 2 milliards environ que l'on attendait d'un meilleur rendement des contributions directes et indirectes.

(1) Le rapport annexé au décret loi du 8 juillet ne prévoyait que 6082 millions. Le Gouvernement avait cru devoir majorer ce chiffre de 700 millions dans le projet de budget.

(2) Loi du 24 décembre 1934.

(3) Loi du 26 mars 1937.

Une nouvelle méthode avait été appliquée aux prévisions de recettes, différente suivant qu'il s'agissait d'impôts sur le revenu ou d'impôts indirects.

Pour les premiers, l'année 1936, dernière année dont on connût les recouvrements, avait été prise comme base. Mais les préparateurs du budget se refusèrent à appliquer à ces résultats un coefficient global de majoration, analogue à celui utilisé en 1937 pour tenir compte des indices d'amélioration économique. Il leur avait semblé en effet qu'une telle façon de procéder eût abouti à un gonflement exagéré des prévisions de 1938. Aussi se bornèrent-ils à calculer les incidences économiques ligne par ligne sur chaque cédula en particulier. Compte tenu des modifications intervenues dans la législation fiscale depuis la dernière loi des finances, le chiffre des prévisions pour les contributions directes s'éleva à 8.864 millions contre 7.689 en 1937.

Pour les contributions indirectes, le procédé de majoration globale fut également abandonné et l'évaluation de chaque produit se fit séparément ; de plus on ne prit pas pour base les résultats de 1936, même corrigés, comme l'eût exigé l'application de la règle de la pénultième, mais ceux du premier semestre de 1937, qui avaient été pleinement influencés par la dévaluation monétaire.

L'ensemble des produits attendus de l'année financière 1938 se répartissait ainsi (1) :

— Contributions directes	8.864 millions
— Enregistrement	11.556 »
— Douanes	9.102 »
— Contributions indirectes et taxe sur le chiffre d'affaires	15.731 »
— Recettes non fiscales.....	8.528 »
Total général.....	53.781 millions

(1) Rapport général 1938, Chambre, *op. cit.*, p. 1114.

Un excédent de recettes de 1.600 millions ressortait de la comparaison de ce chiffre avec celui des dépenses. Le Gouvernement dans l'exposé des motifs annonçait son intention de proposer ultérieurement et éventuellement au Parlement d'utiliser cette marge à des ajustements de traitements du personnel de l'Etat et des retraités. Aussi quelques jours après la distribution du projet, il décidait d'affecter à cet usage la plus grande partie de l'excédent. Le reliquat, s'il y avait lieu, devait être versé au compte d'Investissement en capital. Ainsi en réalité, il n'était pas possible de parler d'un budget en large excédent, puisque à peine dégagé celui-ci était immédiatement affecté à de nouvelles dépenses ; de même, ce n'est pas à 3.898 millions que se montaient les crédits nouveaux propres au budget de 1938, mais à un chiffre voisin de 5 milliards, si l'on tenait compte de la décision prise d'utiliser les crédits inemployées à l'amélioration des traitements de personnel et retraités.

Enfin et surtout, le compte d'Investissement en capital subsistait toujours et, malgré les efforts de compression réalisés, atteignait encore le volume de 14.144 millions, soit une diminution de 2 milliards environ sur les chiffres de 1937. Tel était le projet du budget pour l'année 1938.

Mais sous la pression de nouvelles nécessités d'une part, et des critiques de la Commission des Finances de la Chambre d'autre part, il devait subir encore de nombreuses modifications avant d'être voté par le Sénat.

*
* *

La Commission des Finances de la Chambre en effet, au cours de l'examen du projet, arriva à cette conclusion que malgré le très réel effort de sincérité qui avait été apporté à l'évaluation des crédits, il n'avait cependant pas été tenu suffisamment compte des effets que la dévaluation monétaire aurait sur l'évolution générale des prix.

Et parmi les crédits qu'elle jugeait devoir se révéler insuffisants, en cours d'exécution, la Commission notait spécialement ceux intéressant :

- Les dépenses effectuées à l'étranger, les emprunts extérieurs ou à garantie de change.
- Les dépenses de matériel, de subventions, de bourses, ou de travaux dont les augmentations sur les chiffres du budget précèdent atteindraient pratiquement 35 %.
- Les frais de déplacements de tournées et de missions qui devaient être rajustés au niveau du coût de la vie.

Mis au courant de ces doléances, le Gouvernement par lettre du 19 novembre 1937 y donna partiellement satisfaction. Les dotations des chapitres incriminés furent relevés de 487 millions. Voulant une fois de plus laisser au Gouvernement la responsabilité du budget, la Commission n'ajouta que de légères retouches aux chapitres de dépenses et les quelques augmentations ou diminutions qu'elle effectua de son propre chef, se soldèrent par une augmentation de dépenses de 24 millions.

Quant aux recettes, pour la première fois depuis de nombreuses années la Commission s'associait sans réserves aux méthodes de calcul du Gouvernement et le Rapport concluait que les évaluations de recettes du projet de budget de l'exercice 1938 ont été calculées d'une façon raisonnable » (1). Cependant, en même temps que par la lettre rectificative du 19 novembre le Gouvernement augmentait les dépenses, il proposait 534 millions de ressources nouvelles ainsi réparties :

— Nouvelle évaluation des recettes d'ordre	5 millions
— Récupération et mobilisation des dépenses de l'Etat.....	200 »
— Conséquences de l'extension de l'exemption de la taxe à la production de certains produits importés	264 »
— Relèvement du taux de la taxe de main-morte	65 »

(1) Rapport général 1938, Chambre, *op. cit.*, p. 1121.

La Commission entérina ces propositions sans difficulté, toute son activité se bornant à décider des exemptions de taxes ou d'impôts à concurrence de 71 millions, en faveur de catégories de citoyens particulièrement intéressantes.

Sur le compte d'investissement en capital, la Commission formulait un certain nombre de réserves. Elle prétendait en particulier que les crédits d'ordre militaire (spécialement ceux de la marine) étaient insuffisants et ne correspondaient pas « à la situation de notre marché du travail » et « au potentiel de notre économie ». Comme il était très difficile de prouver cette assertion, la Commission s'en tint à cette simple remarque et ne modifia pas les chiffres proposés. Elle se contenta simplement d'émettre l'espoir que l'on n'ait pas à bref délai à compléter les dotations initiales. Cependant le volume et la répartition des crédits des budgets extraordinaires avaient évolué depuis 1936. Le tableau suivant le montre :

Catégories de dépenses	1936	1937	1938 (1)
Dépenses militaires	5.437 millions	9.503 millions	11.260 millions
Dépenses civiles	445 »	5.385 »	2.371 »
Dépenses remboursables	388 »	1.166 »	646 »
Totaux	6.270 »	16.054 »	14.277 »

Deux considérations se dégagent de l'examen de ces chiffres :

1° Le chiffre global du budget extraordinaire de 1938 était en recul très net sur les années précédentes ; c'était un résultat d'autant plus remarquable que la dévaluation monétaire contribuait encore à diminuer le volume réel du total auquel on s'était finalement arrêté.

(1) Ces chiffres tirés du projet de budget 1938 ne devaient pas ultérieurement subir d'importantes modifications.

Certes cette diminution avait en partie pour origine le transfert de certaines dépenses au budget ordinaire ; mais cette modification avait au moins l'avantage de faire supporter les dépenses ainsi transférées, par des ressources fiscales normales et non plus par l'emprunt.

2° Le détail des diverses sections du Compte de l'année 1938 met en évidence à la fois l'augmentation des crédits militaires, et la diminution des crédits d'ordre civil. Cette double constatation laissait apercevoir les nouvelles nécessités qui s'étaient imposées au Gouvernement. Celui-ci en effet devant le développement angoissant de la situation internationale, avait dû consacrer des crédits toujours accrus au réarmement du pays. Par ailleurs, le souci d'effectuer des économies pour réduire la charge de la Trésorerie l'avait contraint à diminuer les crédits affectés aux Grands Travaux. En particulier les crédits de paiement relatifs aux Travaux de la loi du 18 août 1936 et destinés à lutter contre le chômage, étaient réduits de 5 à 2 milliards (1).

En définitive les chiffres du budget tels qu'ils figuraient au rapport général de la Commission des Finances de la Chambre étaient :

Recettes	54.251 millions
Dépenses	52.691 »
Excédent de recettes (provisoire)	1.560 millions

A 42 millions près l'excédent était identique à celui prévu par le projet initial du Gouvernement. Mais il restait théorique et provisoire, car le 3 décembre le Parlement vota le rajustement des traitements, pensions et retraites, qui entraînait une nouvelle charge budgétaire de 1.700 millions (2). Les crédits du budget ordinaire étaient ainsi portés à 54.391 millions : l'excédent de recettes de 1.700

(1) Rapport général 1938, Chambre, *op. cit.*, p. 1115.

(2) Lettre rectificative du 1^{er} décembre (N° 5794) et 1^{er} rapport supplémentaire sur le budget de 1938 (Doc. parl. Chambre 1937, session extraordinaire annexe N° 3173).

millions s'était transformé en excédent de dépenses de 140 millions ; mais le Gouvernement avait affirmé trop souvent son attachement à l'équilibre pour accepter qu'un déficit, si mince soit-il, apparût dans la loi des finances. Aussi sur son initiative, la Commission décida et la Chambre vota 348 millions de ressources supplémentaires (1) tirées principalement de l'institution d'une taxe de licence sur les cafés et de modifications apportées au budget annexe des Monnaies et Médailles. Par ailleurs la Chambre releva les crédits de 208 millions répartis sur l'ensemble des chapitres. Les chiffres transmis à la Commission des Finances du Sénat étaient donc :

Recettes	54.600 millions
Dépenses	54.599 »
Excédent de recettes :	1 million

Le rapport de la Commission Sénatoriale des finances n'apportait, ni modifications importantes au chiffre du budget, ni remarques particulièrement originales sur la situation financière.

Comme par le passé elle faisait des réserves sur les évaluations de dépenses et de recettes ; mais ses décisions se réduisaient à de très légères retouches au projet de budget.

En réalité depuis que la crise économique avait jeté un trouble permanent dans les finances de l'Etat, les Chambres et leurs Commissions acceptaient de voir leurs prérogatives en matière de budget s'amenuiser de plus en plus. La situation était devenue si critique, que les Commissions hésitaient à prendre la responsabilité de modifier les projets financiers du Cabinet au pouvoir. Quant aux Chambres, elles semblaient se rendre compte de leur incapacité fonctionnelle à résoudre un problème qui exigeait à la fois une grande rapidité de décision et un détachement presque absolu des contingences électorales. Aussi le plus souvent

(1) 2^e rapport supplémentaire sur le budget de 1938 (Doc. parl. Chambre 1937) session extraordinaire, annexe N^o 3262, p. 277).

elles s'en remettaient à leurs Commissions du soin de contrôler les propositions du pouvoir exécutif. Le contrôle, plus ou moins formel et platonique effectué, le Parlement se bornait à procéder à quelques modifications insignifiantes et finalement entérinait les décisions qui lui étaient soumises.

Ce fut de cette façon que fut votée la loi des finances de l'exercice 1938 dont les chiffres définitifs s'analysaient comme suit :

Recettes	54.776 millions	
Dépenses	54.739	»
Excédent de recettes :	37	» (1)
Compte d'investissement :	14.231	»

La conclusion à tirer de ce budget est sensiblement la même que les années précédentes : seule une amélioration de la situation économique pourrait confirmer les prévisions du Gouvernement tant en recettes qu'en dépenses. Cependant il convient de remarquer que l'année 1937 avait vu s'accomplir un réel effort dans le sens d'un retour à des méthodes financières plus orthodoxes. La recherche de l'équilibre du budget, délibérément abandonnée par le cabinet issu des élections de 1936, semblait de nouveau être le but essentiel des préoccupations gouvernementales et, tout en procédant à des rajustements des traitements publics, que la hausse continue des prix rendait inéluctable, le Gouvernement s'était efforcé de réduire le train de vie de l'Etat ; par ailleurs il semblait avoir renoncé à la méthode facile qui consistait à demander à l'emprunt les ressources qu'on ne pensait pas pouvoir obtenir d'un recours à la fiscalité. Les décrets-lois du 30 juin 1937 et la loi des finances du 31 décembre 1937 avaient en effet imposé au pays pour 10 milliards environ d'impôts nouveaux.

(1) Loi des finances du 31 décembre 1937. J. O. du 1^{er} janvier 1938.

Mais les mesures douloureuses et impopulaires, prises sous le coup de la nécessité, ne suffiraient pas à rétablir un équilibre budgétaire compromis depuis de nombreuses années, à la fois par une crise économique sans précédent et par des erreurs de gestion incontestables.

Dès le milieu de l'année 1938, il apparut nécessaire d'infliger au pays une nouvelle pénitence fiscale : ce furent les décrets-lois du 2 mai ; la suite des événements montrera qu'ils furent encore insuffisants.

LE BUDGET DE 1939

1938 commença sous les auspices du redressement que promettaient les mesures nouvelles incluses dans la loi des finances. Les prévisions de celle-ci avaient été faites avec un souci certain de sincérité. Néanmoins, la réalisation de pronostics aussi favorables était conditionnée par l'apparition de signes de reprise, et ceux-ci, bien que très nets dans le reste du monde, persistaient à ne point se manifester pour la France. La balance commerciale, malgré deux dévaluations restait déficitaire ; la production gênée à la fois par les mesures sociales de 1936 et la crise ambiante, était en régression (1) ; les prix continuaient leur ascension.

Il était évident que, si des décisions nouvelles n'étaient pas prises, le budget de 1938 se solderait cette année encore, et malgré l'effort réalisé en 1937, par un large déficit. Estimant à raison que l'équilibre des finances publiques était la condition essentielle d'une reprise économique, le Gouvernement, par le décret du 2 mai 1938, se résolut à demander au pays un nouvel effort fiscal, qui dans sa pensée n'était que la préface de sacrifices plus amples. L'idée de base qui se dégage de la lecture de l'exposé des motifs, est que l'équilibre doit être atteint par des procédés purement fiscaux ; il faut réduire au minimum les appels

(1) En avril 1938 l'indice de production était tombée à 84 (base 100 en 1913). Rapport du Président de la République annexé au décret relatif au budget du 2 mai 1938 (J. O. 3 mai 1938).

de l'Etat au crédit public ; ceux-ci pratiqués en effet depuis plusieurs années sur une échelle démesurée, ont épuisé le marché monétaire et drainé à des fins improductives la plus grande partie de l'épargne, laquelle fait actuellement défaut à l'économie nationale (1). Les conséquences pratiques d'un tel programme se traduisaient par les mesures ci-après :

1° *Réintégration au budget ordinaire de dépenses jusqu'alors financées par l'emprunt* (2).

a) Suppression de la Caisse des pensions, soit	2.507 millions	
b) Suppression des avances du Trésor faites pour couvrir les insuffisances d'exploitation des Grands Réseaux, soit.....	380	»
	de 1921 à 1925.	
c) Travaux civils figurant au Compte d'Investissement en capital.....	366	»
d) Crédits de paiement correspondant à la tranche 1938 de travaux nouveaux.....	450	»
Total.....		3.176 »

Ainsi 3.176 millions de dépenses figurant alors soit dans le compte des investissements en capital, soit à des comptes de Trésorerie, étaient mis à la charge du budget ordinaire et devaient désormais être normalement supportés par celui-ci.

2° *Recours à la fiscalité.*

- | | | |
|--|--|--|
| a) Majoration de 8 % de tous impôts d'Etat, soit | 3.200 millions | |
| b) Surtaxe spéciale sur les bénéfices des entreprises travaillant pour la défense nationale. | } produit et modalités à déterminer ultérieurement | |
| c) Mise en révision du tarif douanier. | | |

(1) M. Paul Reynaud devait développer cette idée essentielle dans l'exposé des motifs des décrets du 12 novembre 1938.

(2) Rapport au Président de la République, *op. cit.*, J. O. p. 4948 et s.

De très nombreux décrets étaient pris en même temps dans le but d'encourager la production et de favoriser certaines branches de l'activité économique. De cet ensemble de textes, le Ministre des finances n'attendait pas une résorption immédiate et totale du déficit ; il déclarait même que 4 milliards restaient encore à trouver pour réaliser l'équilibre intégral du budget en cours. Mais « à vouloir résorber à présent ce déficit, on risquerait par excès de fiscalité d'aller à l'encontre du but que nous voulons atteindre » ajoutait-il.

Le déficit subsistait donc et le recours à l'emprunt ne semblait pas devoir être plus écarté que les années précédentes. Si en effet la partie fiscale de cette législation nouvelle comportait un recours à l'impôt de 3.500 millions environ, la partie plus directement économique entraînait par ailleurs, sous forme d'encouragement à la production, des dégrèvements dont le total dépassait le milliard, et des subventions aux collectivités locales de 750 millions environ. Par ailleurs, on prévoyait un emprunt destiné à financer un nouveau programme de travaux civils et militaires.

Si l'on met d'un côté les ressources nouvelles dont bénéficiait le budget et de l'autre les dépenses mises à sa charge, on constate que celles-ci l'emportaient de beaucoup.

Le Ministre espérait sans doute que les mesures d'ordre économique prises parallèlement aux mesures financières, provoqueraient une amélioration de la situation générale qui se traduirait par des majorations de recettes nées du développement de la matière imposable. Cet espoir était le dernier hommage qui dût être rendu à la politique inaugurée en juin 1936. Car soit que la méthode appliquée fût inopérante, soit que ses effets ne dussent se faire sentir qu'avec un certain retard, aucune reprise sensible ne devait se manifester dans le premier semestre de 1938.

Cependant, en attendant que l'heureux résultat attendu des décrets-lois se produisît, il fallait « vivre » et la Trésorerie était une fois de plus dans une situation critique. Aussi le 4 mai, dans le but de faire rentrer les capitaux nécessaires aux besoins du Trésor, le Gouvernement se

résolus à dévaluer le franc une troisième fois depuis 1936. Notre monnaie était désormais solidaire non plus de l'or mais de la livre, qui ne devait pas dépasser 179 fr.

Ces diverses mesures prises au jour le jour et chaque fois dans l'espérance d'une miraculeuse et opportune reprise qui n'arrivait jamais, permirent au Gouvernement d'atteindre le mois de septembre. Cependant en effectuant les travaux préparatoires du budget de 1939, l'administration des finances était arrivée à cette certitude que dans l'état de la législature actuelle, le budget de 1939 était d'ores et déjà en déficit initial de 8.500 millions (1).

Plusieurs raisons avaient conduit à des pronostics aussi pessimistes : en premier lieu, les estimations de recettes comme de dépenses avaient été faites avec le souci de serrer de près la réalité. Ensuite la hausse des prix avait obligé à majorer les crédits dans une proportion que les recouvrements espérés étaient loin d'égaliser. Enfin toutes les charges pesant sur la Trésorerie et qui ne pouvaient être classées parmi les dépenses d'armement, ou celles « d'investissement économique » étaient réintégrées au budget ordinaire.

L'ensemble de ces faits contribuait à donner au budget de 1939 un aspect différent de celui de 1938. Les dépenses s'inscrivaient en effet pour 64.500 millions contre 54 milliards l'an passé, ce qui laissait apparaître une augmentation de crédits de plus de 10 milliards. La hausse des prix était certainement la cause la plus directe de cette différence. Cependant d'autres facteurs avaient influé, parmi lesquels les plus importants se trouvaient être (2) :

— L'augmentation de la dette publique	1.256 millions
— La réintégration de dépenses permanentes au budget ordinaire (Décret du 2 mai 1938)	3.400 »
— L'augmentation des crédits militaires	3.000 »

(1) Projet de loi portant fixation du budget général de 1939, exposé des motifs, p. 35.

(2) Idem, *op. cit.*, page 24 et 25.

Par ailleurs, les prévisions de recettes, malgré le supplément de recouvrements attendu du décret du 2 mai, n'atteignaient que 56 milliards contre 54 pour le budget précédent.

Il ne pouvait être question de présenter un budget basé sur de tels chiffres à la ratification du Parlement, d'autant plus que la demi-mobilisation consécutive aux événements internationaux de septembre, et les mesures militaires permanentes qui en étaient résultées, avaient augmenté considérablement le déficit des finances publiques. Aussi le 12 novembre parurent une série de décrets-lois dont les plus importants visaient le rétablissement de l'équilibre. Les principales mesures que la nouvelle législation comportait étaient un accroissement de la fiscalité et une réduction des charges publiques.

Le programme fiscal consistait d'abord en une contribution exceptionnelle assise sur une double base :

- une taxe générale sur tous les salaires, revenus et bénéfices,
- une majoration de 30 % de l'impôt général sur les revenus.

Le produit de cette contribution était évalué à 4.829 millions.

De l'augmentation des tarifs des contributions et monopoles, on attendait par ailleurs 4.222 millions. Enfin des modifications introduites dans les services industriels de l'Etat (P. T. T. (1), Monnaies et Médailles, etc...) aboutissaient au versement de 1.250 millions des budgets annexes au budget général. L'ensemble du programme s'élevait donc à 10.301 millions, ce qui portait le chiffre des voies et moyens du budget ordinaire de 1939 à 66.345 millions environ.

(1) Les recettes du budget annexe des P. T. T. bénéficiaient notamment du relèvement des taxes postales.

En ce qui concerne les dépenses, deux ordres de modifications furent apportées par les décrets-lois.

Les premières consistèrent en quelques réductions de crédits qui provinrent d'une révision générale des dotations de différents services : 500 millions d'économies en résultèrent.

Mais par ailleurs le Gouvernement se vit contraint de procéder à des rajustements et augmentations nécessités par l'ampleur même des sacrifices demandés au titre du programme fiscal.

Les crédits nouveaux correspondaient aux chapitres suivants :

— Amélioration de la situation des fonctionnaires	1.800 millions
— Encouragement à la natalité	200 »
— Encouragement au tourisme	48 »
— « Rajustements » de crédits	176 »
— Recherche scientifique et rééducation professionnelle	56 »
— Augmentation de la dotation de la Dette	250 »
	2.530 »

En définitive, le chiffre des crédits se trouvait être fixé dans le projet de budget définitif à 66.317 millions, soit 1.800 millions de plus qu'au projet initial et 12 milliards de plus qu'au budget de 1938.

L'équilibre des recettes et des dépenses était atteint et même, apparaissait un léger excédent de 28 millions. Cependant, bien qu'allégée de la masse des dépenses que le décret du 2 mai avait réintégrée au budget ordinaire, le compte d'Investissement en capital subsistait.

Les charges étaient ainsi réparties :

— Défense Nationale	25.551 millions soit 9.600 de plus qu'en 1938.
— Travaux civils et dépenses remboursables	1.425 millions soit 1.000 de moins qu'en 1938.

En définitive, le compte atteignait environ 27 milliards dont la presque totalité affectée à des dépenses d'ordre militaire.

Dans ces quelques chiffres, se résume la situation véritablement critique des finances françaises : en effet, sans préjudice des dépenses militaires permanentes inscrites au budget ordinaire, le pays devait supporter un budget extraordinaire, presque uniquement destiné à la Défense Nationale, qui se chiffrait à plus du tiers du budget ordinaire.

CONCLUSION

Arrivé au terme de cette étude, il est utile d'en résumer les grandes lignes et d'en dégager les caractéristiques essentielles.

La crise des finances françaises depuis 1930 a eu deux causes : la dépression économique et la politique de facilité.

La dépression économique a-t-elle été la plus efficiente ? Il est difficile de trancher la question. Quoiqu'il en soit, il est certain qu'elle a imposé au pays de lourds sacrifices ; le budget particulier de chaque citoyen a connu, comme celui de l'Etat, de graves difficultés. Son revenu diminuant en valeur absolue, le citoyen, bon gré mal gré, a dû réduire son train de vie, de façon à réaliser un équilibre forcé entre ses recettes et ses dépenses. L'Etat, personne morale et puissance publique à la fois, ne s'est résigné que tard et sous la pression de la nécessité à effectuer cet ajustement nécessaire.

Au début, les Pouvoirs Publics ont refusé d'admettre que la crise économique conditionnât l'organisation budgétaire. De 1927 à 1929 en effet, la Trésorerie fut pléthorique, les rentrées d'impôts laissaient apparaître d'étonnantes plus-values, l'activité économique s'accroissait chaque jour. Comment dans de si favorables circonstances imaginer qu'une période de restriction fut proche ? Pourquoi se poser alors l'inopportun problème de l'équilibre d'un budget, qui se soldait à la fin de chaque exercice par de substantiels excédents de recettes ?

Pourquoi au contraire ne pas utiliser ces ressources à l'amélioration du sort des classes laborieuses et au dégrèvement des contribuables ?

Ces réflexions, l'opinion publique se les posait dès 1928, et s'étonnait que les Pouvoirs Publics n'apportassent pas plus de diligence à satisfaire des besoins jugés aussi légitimes.

Dès 1929 cependant de larges programmes de dégrèvements et d'engagements de dépenses nouvelles commencèrent à être exécutés. Cette politique sembla à l'origine, confirmée par les faits ; les masses budgétaires augmentaient de volume, mais malgré les dégrèvements, les recettes suivaient la même progression que les dépenses. De 39 milliards en 1927, le budget passa à 52 milliards en 1929. Certes on aurait pu se demander si les « plus-values » de recettes, qui seules justifiaient alors les dépenses correspondantes, n'étaient pas l'effet retardé de la hausse des prix consécutive à la Guerre. On aurait pu imaginer qu'un certain temps était nécessaire après la dépréciation monétaire pour que s'effectue le rajustement des prix. On aurait pu pressentir que cette prospérité générale, caractérisée par l'abondance des transactions et la hausse des prix, était sinon factice du moins provisoire et qu'à une période de « vaches grasses » devait peut-être succéder une période de « vaches maigres ».

Mais les appréhensions exprimées par quelques rares prophètes de malheur ne furent pas écoutées. Les premiers symptômes de la crise se produisirent : baisse des principaux indices de l'activité économique mondiale, catastrophes boursières dans certains pays, arrêt des plus-values dans les recouvrements du Trésor. Les dégrèvements continuèrent néanmoins à succéder aux dégrèvements et les engagements de dépenses aux engagements de dépenses. Cependant pour la première fois, l'exécution du budget de 1930-1931 se solda par un déficit. Par ailleurs la France commençait avec un certain retard à recevoir les atteintes directes de la dépression économique, sous forme d'un ralentissement accusé des transactions et de la hausse du coût de la vie. Mais il fallut près de deux ans encore, pour que le Parlement et le Gouvernement se résignent à constater la réalité de la crise.

La XIV^e Législature, arrivée en fin de mandat, ne voulut pas prendre la responsabilité des modifications budgétaires qui eussent compromis la réélection de ses membres. C'est en Juillet 1932 seulement que les premières mesures

de redressement furent entamées : on revint sur certains dégrèvements antérieurement votés, on réussit à trouver de nouvelles ressources ; mais dans l'espérance où l'on était que la crise serait un phénomène passager, les pouvoirs publics ne se décidèrent pas à effectuer, parallèlement aux mesures fiscales, des compressions de dépenses suffisantes pour assurer l'équilibre du budget. Au contraire, chaque loi des finances nouvelle enregistrait des dotations de crédits majorés qui étaient la conséquence de lois votées dans la période de prospérité, comme la Retraite du Combattant et la Revision des Pensions. Chaque Ministre des Finances affirmait bien sa volonté d'assurer un équilibre réel des dépenses et des recettes du budget. Mais comme le Parlement se refusait à revenir sur la dispendieuse législation des années antérieures, il lui était impossible de réaliser un équilibre qui ne fût pas apparent. Ainsi pendant quatre ans, sous le prétexte que les dégrèvements pratiqués, entraîneraient une augmentation de la matière imposable, les prévisions de recettes ont été systématiquement majorées, sans tenir compte d'une aggravation possible (et en fait réelle) de la dépression économique ; ou bien encore, les inspireurs du budget recourent à des expédients qui ont l'avantage de procurer sur le champ quelques recettes, mais qui laissent entier le problème budgétaire pour les années à venir. On peut citer en exemple : le transfert de certaines charges d'emprunt à la Caisse d'Amortissement, le prélèvement sur les réserves du service des alcools, le prélèvement sur les bénéfices de la frappe de la monnaie.

En février 1934 sous la pression des événements politiques, le Parlement, conscient de son inaptitude à résoudre le problème financier, abandonna ses prérogatives au pouvoir exécutif. Ce furent les décrets-lois du Ministère Doumergue, dont la mesure la plus caractéristique fut le prélèvement de 10 % sur les traitements, retraites et pensions. Pour impopulaires et douloureux qu'ils fussent, ils avaient cet avantage d'arrêter la course à la catastrophe. Mais devant une situation économique en continuelle

aggravation et après les dérogations qui y furent apportées, les décrets-lois ne représentèrent plus qu'un palliatif et non un remède des difficultés de l'heure.

Avec le ministère Laval et les décrets-lois de 1935, le pays assiste à un renforcement des mesures de déflation, timidement et chaotiquement essayés depuis 1932. Le Ministère proclame son intention de revenir à des conceptions financières qui assurent l'équilibre du budget. Mais deux obstacles s'opposent à la réalisation d'un tel programme. En premier lieu, bien que n'ayant pas hésité depuis 1932 à recourir à une aggravation de la fiscalité, les Pouvoirs Publics se refusent toujours à revenir sur l'ensemble des dégrèvements votés de 1927 à 1930.

D'autre part l'augmentation des dépenses d'armement, rendues nécessaires par la situation internationale, contraint à créer un véritable budget extraordinaire sous le nom de « Fonds d'Armement, d'outillage et d'avance sur travaux », qui absorbe des sommes considérables et rend chimérique toute recherche de l'équilibre. Au reste la partie est déjà perdue pour les partisans de la déflation, car malgré leur sévérité, les décrets-lois n'ont pas amené l'amélioration financière espérée.

Les élections de 1936 conduisent au pouvoir une majorité de gauche, qui affecte de considérer l'équilibre du budget comme un rite périmé et nuisible, tout au moins en période de crise.

A peine au pouvoir, le nouveau Gouvernement fit voter une série de réformes estimées de première urgence et en attendant que les circonstances permettent l'adoption « de réformes de structure » justes mais inopportunes ; ces modifications par leur incidence financière, accentuèrent le déficit du budget.

Dans l'espoir de ranimer l'Economie, et malgré ses déclarations antérieures, le Gouvernement procéda à une première dévaluation. Elle fut insuffisante. Le budget ordinaire de 1937, bien que flanqué d'un compte d'investissement en capital de plus de 16 milliards fut voté avec un déficit initial de 5 milliards.

En juin 1937 il devint évident que par leurs excès même les méthodes d'inflation avaient échoué. Mais l'opinion ne renonça que peu à peu aux illusions qui avaient abouti aux élections de 1936 et le cabinet radical qui succéda au Ministère Blum, ne s'engagea que progressivement dans un retour à des méthodes financières plus saines.

Les décrets du 8 juillet 1937, du 2 mai 1938, du 12 et 13 novembre 1938 constituent les premières étapes d'un redressement dont on n'entrevoit pas encore le terme. Certes il semble que devant la menace extérieure, le pays se soit accoutumé à abandonner les méthodes de facilité. Les mesures fiscales incluses dans la législation nouvelle paraissent être acceptées avec résignation.

Mais chaque année, pour ne pas dire chaque mois, apportant des inquiétudes internationales accrues, les sommes qu'il est nécessaire d'affecter à la Défense Nationale, augmentent, en diminuant chaque fois les espoirs de réaliser un équilibre budgétaire désormais impossible.

La création d'un budget extraordinaire en 1936, bientôt consacré presque uniquement à la Défense Nationale, sauvegarde peut-être les apparences et de cette façon on peut espérer que le budget ordinaire de 1939 se révélera à l'exécution en équilibre.

Il n'en reste pas moins que si la règle de l'unité budgétaire, n'est plus observée, il devient vain de parler d'un équilibre qui ne doit s'appliquer qu'à une partie des dépenses et des recettes publiques.

Actuellement le véritable problème des finances publiques s'est déplacé. De 1930 à 1937 environ, les causes du déséquilibre se résumaient dans la coexistence d'une crise économique sans précédent avec l'emploi de procédés de gestion fâcheux. Aujourd'hui les Pouvoirs Publics semblent revenus à des méthodes financières plus saines et si par ailleurs la dépression économique subsiste, le pays paraît avoir enfin adapté son train de vie aux dures nécessités du moment. Malgré cela le problème budgétaire reste entier. Les sommes que chaque année pour un motif ou un

autre, l'Etat est obligé de prélever sur l'épargne au moyen de l'emprunt restent considérables. La raison principale sinon unique de ce déséquilibre entre les recettes fiscales de l'Etat et ses dépenses, réside essentiellement dans le prodigieux développement des armements.

Or un pays ne peut pas affecter le quart de son budget ordinaire (environ 14,5 milliards) (1) et la presque totalité de son budget extraordinaire (environ 25,5 milliards) à des dépenses d'ordre militaire et prétendre en même temps les financer par des ressources normales. Il doit forcément emprunter pour couvrir la différence.

L'esprit s'est habitué aujourd'hui à ce que la plus grosse partie de ces dépenses soient distraites du budget ordinaire et on ne voit dans le « compte d'investissement en capital » qu'un effet certes fâcheux, mais provisoire, d'une situation exceptionnelle dominée par des nécessités d'ordre international. Dans ces conditions, à ne considérer que le budget ordinaire de l'Etat et en raison de l'effort fiscal réalisé depuis juillet 1937, il est possible de soutenir que l'équilibre est définitivement rétabli. Mais il n'en reste pas moins que, si on met d'un côté *toutes* les dépenses de l'Etat et de l'autre ses ressources *normales*, c'est-à-dire pratiquement les ressources *fiscales*, le déséquilibre subsiste et il est immense.

Ainsi en définitive, le terme qui caractérise le mieux la situation budgétaire en 1939 est celui « d'équilibre relatif ».

On peut donc se demander si la notion même d'équilibre relatif ne porte pas en elle-même un contre-sens, qui en réduirait à rien la valeur. Mais quoi qu'il en soit, par nécessité ou par conviction, elle gouverne actuellement l'organisation des finances françaises.

(1) Les dépenses militaires du budget ordinaire de 1939 s'élèvent à 22 % du total (projet de loi portant fixation du budget général 1939).

Quant à l'équilibre réel, sa réalisation demeure suspendue à une amélioration des rapports diplomatiques mondiaux qui seule permettrait de réduire les charges militaires du budget.

Mais au moment où nous écrivons, tout pronostic sur ce sujet serait singulièrement hasardeux.

Vu : le Doyen,
G. RIPERT.

Vu : le Président de la Thèse,
NOGARO.

Vu et permis d'imprimer,
Le Recteur de l'Académie de Paris :
ROUSSY.

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	5
--------------------	---

PREMIÈRE PARTIE

LA POLITIQUE DE FACILITÉ

CHAPITRE I. — <i>Les derniers signes de la prospérité</i>	13
1. Le projet de budget de l'exercice 1930-1931.....	13
2. L'opposition de la Commission des Finances de la Chambre	21
3. Le véritable caractère du budget. - Ses conséquences.....	31
CHAPITRE II. — <i>Le commencement des difficultés</i>	37
1. Les intentions du Gouvernement.....	37
2. Les premières difficultés rencontrées pour effectuer l'équi- libre	45
3. La critique sénatoriale des procédés d'évaluation des re- cettes du budget 1931-1932.....	51
CHAPITRE III. — <i>En pleine crise économique</i>	59
1. L'aggravation de la crise. - Ses répercussions budgétaires	59
2. L'influence des prochaines élections sur les décisions du Parlement	69
3. Les perspectives financières à la fin de la XIV ^e législature	80

DEUXIÈME PARTIE

LA DEFLATION

CHAPITRE I. — <i>Le redressement de 1932-1933</i>	93
1. Les premières mesures de redressement. - La conversion des Rentes	93
2. Les intentions du Gouvernement.....	98
3. Les projets financiers du Ministère Chéron. - La loi du 26 février 1933.....	108
4. Le projet de budget de 1938 et la critique des Commissions	118
5. Vue d'ensemble sur l'œuvre réalisée en 1932-1933.....	132

CHAPITRE II. — <i>Le Recours aux méthodes d'autorité. - Les Décrets-lois</i>	139
1. Le projet de budget de 1934.....	139
2. Le plan de redressement du Ministère Chautemps et le vote du budget	147
3. Les décrets-lois de 1934.....	157
4. La difficile préparation du budget de 1935.....	160
5. Les déficiences d'exécution du budget et les décrets-lois du Ministère Laval	171
CHAPITRE III. — <i>L'échec de la déflation budgétaire</i>	179
1. La préparation du budget de 1936.....	179
2. Le déficit d'exécution de l'exercice 1936.....	195

TROISIÈME PARTIE

L'EQUILIBRE RELATIF

CHAPITRE I. — <i>L'inflation</i>	203
1. Le début de la XV ^e législature.....	203
2. La hausse des prix et le budget de 1937.....	208
3. L'évaluation des recettes, Le compte d'investissement en capital	217
4. Le vote du budget.....	223
CHAPITRE II. — <i>La nouvelle orientation financière (juin 1937)</i>	231
1. Les premiers résultats de la politique du « pouvoir d'achat » et les décrets-lois du 8 juillet 1937.....	231
2. Le retour vers l'orthodoxie financière.....	238
3. Le budget de 1939.....	248
CONCLUSION	255

